

# **EL RÉGIMEN DE LA REVERSIÓN EN LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS EN VENEZUELA, CON ESPECIAL REFERENCIA A LAS CONCESIONES MINERAS**

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor Emérito de la Universidad Central de Venezuela*

## **SUMARIO**

- I. LA RESERVA AL ESTADO DE CIERTAS ACTIVIDADES Y LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS COMO CONTRATOS PÚBLICOS
- II. LA REVERSIÓN EN EL RÉGIMEN LEGAL DE LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS
  1. La institución de la reversión en relación con las concesiones administrativas
  2. La institución de la reversión en jurisprudencia venezolana
  3. El ámbito de los bienes reversibles en las concesiones administrativas
  4. Los principios relativos a la distinción entre bienes reversibles y no reversibles
- IV. EL RÉGIMEN DE LA REVERSIÓN CON ESPECIAL REFERENCIA A LA MATERIA DE HIDROCARBUROS Y MINERÍA
  1. La tradición constitucional
  2. El régimen en las leyes especiales
  3. La reversión en las concesiones de hidrocarburos
  4. La institución de la reversión en la Ley de Minas de 1945
  5. La institución de la reversión en la Ley de Minas de 1999
    - A. La Ley de Minas de 1999 y el régimen de su aplicación respecto de las concesiones otorgadas con anterioridad
    - B. El tratamiento de la reversión en la Ley de Minas de 1999
    - C. La distinción entre la actividad minera concedida y las actividades mineras auxiliares y conexas.
- V. EL RÉGIMEN DE LA REVERSIÓN APLICABLE A LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA
  1. Las concesiones mineras de explotación
  2. Las concesiones mineras y el régimen de los bienes reversibles y no reversibles
  3. La distinción entre actividad de explotación minera y las actividades auxiliares y conexas
  4. Las potestades de control del ente concedente respecto de las actividades del concesionario, y los Informes de actividades del concesionario
  6. La situación y naturaleza de los bienes afectos a actividades conexas o auxiliares, así como de los productos o subproductos de las mismas
- VI. CONCLUSIONES GENERALES

## **I. LA RESERVA AL ESTADO DE CIERTAS ACTIVIDADES Y LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS COMO CONTRATOS PÚBLICOS**

Las concesiones administrativas son contratos públicos o contratos estatales (contratos administrativos) celebrados por el Estado y una persona privada o concesionario mediante

los cuales el Estado le otorga o concede el derecho de desarrollar determinadas actividades que han sido legalmente reservadas al Estado, y que por tanto no pueden ser desarrolladas libremente por las personas.

En estos casos, en virtud de la reserva al Estado, los particulares no tienen libertad económica para desarrollar las actividades reservadas, pudiendo solo en general hacerlo, mediante el título que les confiere la concesión.<sup>1</sup> Ésta, por tanto, es la que crea en cabeza del concesionario el derecho otorgado, en el sentido que es a través de dicho acto bilateral que el Estado otorga al concesionario el derecho a realizar una actividad que previamente éste no tenía.<sup>2</sup>

A pesar de tratarse de actos bilaterales o contratos del Estado, que se forman mediante acuerdo entre el Estado y el concesionario, las concesiones no siempre tienen la forma tradicional de los contratos como documentos suscritos entre ambas partes, pues en muchos casos, luego de que se logra el acuerdo necesario sobre los términos de la relación jurídica entre el Estado y los concesionarios, las mismas se publican como parte de un acto administrativo unilateral, como por ejemplo, una resolución ministerial, como es el caso en Venezuela de las concesiones mineras que con la denominación de “título de exploración,” “certificado de explotación” o simplemente “Título Minero” se otorgan por el Ministro de Energía y Minas, y se publican mediante una Resolución Ministerial en la *Gaceta Oficial*.<sup>3</sup>

En todo caso, como acto bilateral, la concesión difiere de otras instituciones de derecho administrativo como las autorizaciones, que son actos administrativos unilaterales mediante los cuales se permite a una persona realizar ciertas actividades respecto de las cuales, aun cuando tiene derecho a realizarlas, no puede hacerlo en virtud de restricciones legales que imponen la intervención del Estado mediante la exigencia de una autorización previa para poder realizarla. Por ello, en forma contraria a las concesiones, la autorización solo tiene efectos declarativos, en el sentido de que solo declara que la persona autorizada puede realizar la actividad que previamente tenía derecho a realizar, y que solo estaba sujeta a la intervención del Estado. La misma, por tanto, al contrario de la concesión, no crea el derecho que autoriza a realizar.

- 
1. En materia minera, por ejemplo, en virtud de la reserva al Estado de las actividades de exploración y explotación minera, además de poder ser estas desarrolladas “directamente por el Ejecutivo Nacional,” puede desarrollarse por los particulares mediante “concesiones de exploración y subsiguiente explotación,” “autorizaciones de explotación para el ejercicio de la Pequeña Minería,” “Mancomunidades Mineras”; “Minería Artesanal.” Artículo 2, Ley de Minas de 1999. *Gaceta Oficial* No. 5.382 Extra. De 28 de septiembre de 1999..
  2. Véase en general, sobre las concesiones administrativas en Venezuela: Víctor R. Hernández Mendible, “La concesión de servicio público y la concesión de obra pública,” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Universidad Central de Venezuela, N° 113, Caracas 1999, pp. 53-91; Alfredo Romero Mendoza, (coordinador), *El régimen legal de las concesiones públicas. Aspectos jurídicos, financieros y técnicos*, EJV, Caracas 2000; Rafael Badell, *Régimen de las concesiones de servicios públicos y obras públicas nacionales*, en <http://www.badell-grau.com/?pag=29&ct=189>; Allan R. Brewer-Carías, “Notas sobre el régimen jurídico general de las concesiones administrativas en Venezuela,” en *Libro Homenaje a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos*, Facultad de Derecho y la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2013, pp. 61-101, y en *Revista El derecho. Diario de Doctrina y Jurisprudencia. Administrativo*, Universidad Católica Argentina, N° 13.290. Año LI, Buenos Aires 31 de julio de 2013, pp. 1-8.
  3. Véase por ejemplo, las diversas denominaciones en los artículos 32, 33, 34, 45, 47, 51, 62, 98, 107, 129, 131 y 132 de la Ley de Minas, *Gaceta Oficial* No. 5.382 Extra. de 28 de septiembre de 1999.

En virtud de que el derecho otorgado al concesionario mediante la concesión para realizar una actividad que previamente ha sido reservada al Estado, la ley aplicable al contrato de concesión es ante todo la que regula la actividad reservada, complementada con las previsiones contractuales que se incluyan en el contrato de concesión. Dichas cláusulas, conforme al Código Civil, se considera que tienen “fuerza de ley entre las partes” (Artículo 1.159) y las partes están obligadas a cumplir las obligaciones en ellas establecidas “exactamente como han sido contraídas” (Artículo 1.264). Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 1.264 del mismo Código, “el deudor es responsable por los daños en caso de contravención,” estableciendo además, el artículo 1.160 del mismo Código, que “los contratos deben ejecutarse de buena fe” y las partes están obligadas “no solamente a cumplir lo expresado en ellos, sino a todas las consecuencias que se derivan de los mismos contratos, según la equidad, el uso o la Ley.” Y “la Ley” conforme a esta norma del Código Civil se refiere, precisamente, a la ley aplicable al contrato que es la existente al momento de su celebración, excepto cuando una ley posterior establece disposiciones que se consideren como de orden público, las cuales entonces también son aplicables al contrato. <sup>4</sup>

En consecuencia, las relaciones jurídicas entre las partes en los contratos, incluyendo los contratos de concesión, se rigen por las previsiones de la ley que específicamente regula la materia reservada al Estado que los origina, por los términos de sus cláusulas, y supletoriamente, por las disposiciones del Código Civil o del Código de Comercio, y las otras leyes que le sean aplicables vigentes al tiempo de su celebración. En consecuencia, las partes, en principio, tienen libertad de decidir el contenido de las cláusulas del contrato dentro de los límites establecidos por la ley que los regula, y sujetas a las cláusulas que constitucional o legalmente deban incorporar a su texto. Sin embargo, en muchos casos esta libertad está limitada en la práctica administrativa, como sucede en materia de concesiones mineras, que en cierta forma se configuran como contratos de adhesión.

Por otra parte, precisamente en virtud de que el derecho otorgado al concesionario mediante la concesión es para realizar una actividad que ha sido previamente reservada por ley al Estado, una vez que la concesión termina, el derecho otorgado también se extingue, pudiendo el Estado, en consecuencia, decidir continuar realizando directamente la actividad reservada mediante sus órganos o entes, o proceder a otorgar una nueva concesión a un nuevo concesionario. En cualquier caso, al extinguirse la concesión, y a efectos de asegurar la continuación de las operaciones, las leyes o, en muchos casos, los contratos de concesión establecen la figura de la reversión, previendo que una vez que la concesión expire, todos los bienes adquiridos o utilizados por el concesionario para cumplir la actividad reservada que fue concedida y es el objeto de la concesión, deben ser obligatoriamente transferidos al Estado, en plena propiedad, libre de toda carga, sin compensación.

---

4. La aplicación obligatoria de determinadas provisiones de leyes a los contratos, y que constituye una limitación a la libertad contractual de las mismas, tiene su fundamento en el artículo 6 del Código Civil que dispone que por convenios entre particulares “no pueden renunciarse ni relajarse [...] las leyes en cuya observancia están interesados el orden público o las buenas costumbres.” Este concepto de orden público en Venezuela, se refiere a situaciones en las cuales la aplicación de una ley interesa al ordenamiento jurídico general que es indispensable para la existencia de la comunidad, el cual, por tanto, no puede dejarse de lado por convenios privados, ni puede evitar ser aplicado alegándose supuestos derechos adquiridos. Véase sobre esta noción de orden público, Allan R. Brewer-Carías, *Administrative Law in Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, p. 134, par. 343.

Una de las actividades económicas que han sido reservadas al Estado en el ordenamiento jurídico venezolano ha sido precisamente la actividad minera de exploración y explotación del subsuelo, el cual, en general ha sido considerado como del dominio público, tal como lo declara ahora expresamente el artículo 12 de la Constitución de 1999. En consecuencia, las actividades mineras de exploración y explotación del subsuelo en Venezuela solo pueden realizarse por las personas o empresas particulares mediante concesión minera otorgada por el Estado. Este fue, por lo demás, el régimen establecido en la Ley de Minas de 1945<sup>5</sup> (artículo 13), y es el que se establece en la Ley de Minas de 1999<sup>6</sup> (artículo 24).

En efecto, en el artículo 13 de la Ley de Minas de 1945, se establecía que el derecho de *explotar los minerales* del subsuelo por las personas privadas solo podía ser otorgado mediante concesión; y en el mismo sentido, el artículo 24 de la Ley de Minas de 1999 establece que el Ejecutivo Nacional puede otorgar a los particulares concesiones mineras que confieren a su titular, el *derecho exclusivo a la exploración y explotación* de las sustancias minerales otorgadas que se encuentren dentro del ámbito espacial concedido.<sup>7</sup>

En consecuencia, lo que básicamente ha sido reservado al Estado en la Ley de Minas desde 1945, ha sido fundamentalmente la actividad de explotación del subsuelo, es decir de los yacimientos o depósitos de minerales, entendiéndose en general en la legislación de minas por “explotación,” la acción de cavar y extraer minerales del subsuelo.<sup>8</sup>

En cambio, en la legislación minera no se ha establecido nunca, en general, reserva alguna a favor del Estado respecto de las actividades de aprovechamiento, procesamiento y transformación (beneficio) de los minerales explotados, los cuales una vez extraídos del subsuelo, el concesionario tiene derecho de aprovecharse de ellos como disponga. Es decir, la Ley de Minas nada dispone sobre posibles concesiones para el procesamiento o transformación industrial de minerales extraídos, actividad que en general en Venezuela, como se dijo, no ha sido reservada al Estado.

Solo excepcionalmente y en casos específicos de nacionalizaciones, el Estado se ha reservado, además de la explotación de minerales, su industrialización y comercialización como ha sucedido, por ejemplo, con la industria siderúrgica para el procesamiento del mineral de hierro, la cual fue reservada al Estado mediante Decreto Ley N° 6.058 de 30 de abril de 2008, contenido de la Ley Orgánica de ordenación de las empresas que desarrollan actividades en el sector siderúrgico en la Región de Guayana.<sup>9</sup> En esta Ley se reservó expresamente al Estado, por razones de conveniencia nacional “la industria de la transformación del mineral del hierro en la región de Guayana, por ser ésta una zona en la

---

5 Véase en *Gaceta Oficial* N° 121 Extra. de 18 de enero de 1945.

6 Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.382 Extra. de 28 de septiembre de 1999.

7 Véase Allan R. Brewer-Carías, *Administrative Law in Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013, p. 256 ss., par. 742, 744, 757.

8. Ello deriva del texto mismo de la Ley de Minas de 1999 cuando al referirse a las “concesiones de explotación” establece en su artículo 58 que “se entiende que una concesión *está en explotación*, cuando se *estuviere extrayendo de las minas las sustancias que la integran* o haciéndose lo necesario para ello, con ánimo inequívoco de aprovechamiento económico de las mismas y en proporción a la naturaleza de la sustancia y la magnitud del yacimiento.”

9 *Gaceta Oficial* N° 38.928 de 12 de mayo de 2008.

que se concentra el mayor reservorio de hierro, cuya explotación se encuentra reservada al Estado desde 1975” (artículo 1). En sentido similar ocurrió, por ejemplo, con la “industria de fabricación de cemento” que se nacionalizó mediante Decreto Ley N° 6091 de 27 de mayo de 2008 (artículo 1),<sup>10</sup> y con la industria del oro, respecto de la cual, mediante Decreto Ley N° 8.413 23 de agosto de 2011, se reservaron al Estado, tanto las actividades primarias como las actividades conexas y auxiliares al aprovechamiento del oro; y a cuyo efecto, se definieron como “actividades primarias, la exploración y explotación de minas y yacimientos de oro,” y como “actividades conexas y auxiliares, el almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercialización interna y externa del oro, en cuanto coadyuven al ejercicio de las actividades primarias” (artículo 2).<sup>11</sup>

En consecuencia, el principio general en el derecho venezolano en materia minera, con excepciones como las señaladas, es que solo la actividad de exploración y explotación de minerales ha sido en general reservada al Estado, debiendo dichas actividades de exploración y explotación de minerales desarrollarse por los particulares solamente mediante concesión minera otorgada por el Estado.<sup>12</sup> Cualquier otra actividad, como la transformación o manufactura de los minerales extraídos, en principio puede realizarse por los particulares en virtud de su derecho a la libertad económica sin necesidad de obtener concesión, salvo los casos en que dicha actividad industrial, respecto de determinados minerales, haya sido expresamente reservada al Estado.

## II. LA REVERSIÓN EN EL RÉGIMEN LEGAL DE LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS

### 1. La institución de la reversión en relación con las concesiones administrativas

Como se dijo anteriormente, la institución de la reversión es una figura propia de las concesiones administrativas, la cual por tanto, se aplica a todo tipo de concesiones (de servicios públicos, de obra pública o de explotación de bienes del dominio público, por ejemplo), y consiste en “la obligación del concesionario de entregar a la Administración la obra o servicio y todos los instrumentos necesarios: bienes, acciones y derechos para asegurar la continuidad de esa obra o servicio, una vez extinguida la concesión;”<sup>13</sup> en el entendido de que los bienes que revierten al Estado son solamente aquellos afectados a la realización de las actividades reservadas al Estado que constituyen el objeto de la concesión.

---

10 *Gaceta Oficial* N° 5886 Extra. de 18 de junio de 2008.

11 *Gaceta Oficial* N° 39.759 del 16 de septiembre de 2011. La Ley fue reformada mediante Decreto Ley No. 1395, *Gaceta Oficial* No. 6150 Extra de 18 de noviembre de 2014

12 La única excepción en la Ley de Minas de 1999 se refiere a la “minería artesanal,” o “pequeña minería” que pueden realizarse por las personas particulares mediante autorización del Ministerio de Minas (artículos 6 and 68), lo que significa que dichas actividades de minería artesanal o pequeña minería no han sido reservadas al Estado.

13 Véase Carlos García Soto, “Reversión de bienes en el contrato de concesión,” en la Revista *Derecho y Sociedad. Revista de los estudiantes de la Universidad Montevideo*, Caracas 2003, p. 95.

Esta institución, como se ha observado en la doctrina nacional, siguiendo al profesor Eduardo García de Enterría,<sup>14</sup> fue tradicionalmente considerada como una regla general en el derecho administrativo que incluso se consideraba que se encontraba "implícita en el contrato de concesión, al operarse su extinción por vencimiento del plazo, caducidad o rescate." Sin embargo, en el derecho administrativo contemporáneo esa tesis tradicional se considera como una "doctrina jurídica superada" estando en la actualidad la reversión regulada solo y expresamente, sea en las disposiciones legales sectoriales específicas, aplicables a determinadas concesiones, o sea en las propias cláusulas de los contratos de concesión.<sup>15</sup> Esta es, por lo demás, la orientación general de la doctrina del derecho administrativo contemporánea, expuesta por ejemplo en Latinoamérica por el profesor Juan Carlos Cassagne.<sup>16</sup>

## 2. La institución de la reversión en jurisprudencia venezolana

Las características generales de la institución de la reversión antes referidas, han sido confirmadas en términos generales, por la jurisprudencia sentada por la antigua Corte Suprema de Justicia. En tal sentido, la Sala Político Administrativa de la misma, en sentencia de 12 de diciembre de 1963 se refirió al fundamento de la reversión en materia de concesiones argumentando que al ser "la actividad del Estado permanente," la reversión, al extinguirse la concesión, es lo que asegura "la continuidad administrativa de la explotación confiada temporalmente al concesionario." De ello derivó la Corte que la reversión es "una expectativa de derecho a favor de la Nación, que sólo se materializa al fin del término de la concesión, que alcanza sólo las obras permanentes que en ese momento existiesen en las áreas concedidas y que no afecta sin embargo el derecho que tienen los concesionarios, durante la vigencia de la misma, de hacer en dichas áreas todas las construcciones,

---

14 Véase Eduardo García de Enterría, "El dogma de la reversión de las concesiones," en *Dos Estudios sobre la Usucapión en Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1974, pp. 14-78. Este autor escribió que "En la terminología propia de la dogmática del negocio jurídico la conclusión es que en el Derecho español la reversión no es un elemento esencial, ni siquiera natural de la concesión, sino simplemente accidental, es decir, procede únicamente en caso de pacto expreso (por supuesto, sin perjuicio de las especies de concesión cuya regulación general establece la regla de la reversión; en supuestos concretos)" pp. 73-74

15 Véase Carlos García Soto, "Reversión de bienes en el contrato de concesión," en la Revista *Derecho y Sociedad. Revista de los estudiantes de la Universidad Monteávila*, Caracas 2003, p. 95.

16 Dice Cassagne: "El origen de la reversión que se conectaba con el desarrollo de la figura contractual de la concesión de obra pública, donde constituía una cláusula política destinada a resguardar la propiedad de la corona, ha sido actualmente superado sosteniéndose que, en definitiva, no es otra cosa que una cláusula económica. / En rigor, la reversión de los bienes del concesionario *no puede considerarse una cláusula implícita del contrato de concesión o licencia, ya que la voluntad de perder el dominio no se presume* (como en general la renuncia de derechos) y toda cláusula de renuncia al derecho de propiedad es de interpretación restrictiva." Véase Juan Carlos CASSAGNE, *Tratado de derecho administrativo*, Séptima edición actualizada, Lexis Nexis, Tomo II, Buenos Aires, p. 418. Consultado en: <http://www.cubc.mx/biblioteca/libros/Cassagne,%20Juan%20C%20-%20Derecho%20Administrativo%20T%20II.pdf> En el mismo sentido, véase Miguel S. Marienhof, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo. III-B, Abeledo Perrot, Buenos Aires 1970, pág. 638.)

modificaciones y demoliciones que puedan ser más convenientes a los intereses de la explotación.”<sup>17</sup>

Con base en la misma argumentación, en la sentencia de la Corte Plena de la antigua Corte Suprema de Justicia de 3 de diciembre de 1974 dictada al decidir la acción de nulidad por inconstitucionalidad intentada contra la Ley de Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos de 1971,<sup>18</sup> la Corte, estimó que el principio de que al extinguirse la concesión “los bienes integrantes de la concesión pasarán al Estado sin indemnización alguna,” deriva del hecho de que como la actividad del Estado es permanente, ha sido también supuesto y admitido, por tal razón, la continuidad de la actividad administrativa de la explotación confiada temporalmente al concesionario, la cual pasará directamente al Estado.”<sup>19</sup>

Ello implica, como lo sostuvo la misma antigua Corte Suprema en su decisión, que la “finalidad original” de la reversión es que “los bienes empleados en la explotación” que son los que se hayan afectos al objeto de la concesión, deben restituirse “sin reserva alguna,” razón por la cual “se ha aceptado la reversión, cuya finalidad original es mantener sin interrupción la explotación.” En dicha sentencia, la Corte resolvió sobre la pretensión de los impugnantes de que sólo los “bienes inmuebles” eran los sometidos a reversión, indicando que los bienes sujetos a reversión comprenden “todo lo que se haya adscrito a la explotación con destino fijo y permanente y para hacerla realizable.”

La Corte, al analizar las normas de la Ley sobre Bienes afectos a Reversión, objeto de la impugnación, concluyó que en las mismas se hallaban:

“circunscritas al propósito original perseguido al otorgarse la concesión, o sea, que al final de ellas, las tierras, instalaciones y equipos y demás bienes afectos a la explotación, pasarán al Estado sin indemnización alguna, para que quedara asegurada la vida de la concesión y pudiera la Nación reasumirla en condiciones que permitan la adecuada actividad de una gestión pública.”

La Corte Suprema incluso destacó, como parte importante de los principios de la reversión y su regulación en la Ley que había sido impugnada, el hecho de que respecto de los bienes no reversibles, los concesionarios tenían, en dicho caso, la prerrogativa de poder probar la situación de los mismos como bienes no sujetos a reversión antes de que el Estado procediera a realizar la adquisición del bien al momento de la extinción de las concesiones.<sup>20</sup> Es decir, que sólo los bienes que el concesionario ha afectado a la realización de las actividades que son el objeto de la concesión son los que están sujetos a reversión, por lo que frente a cualquier pretensión del Estado de revertir bienes que no son de los afectos al desarrollo del objeto de la concesión, el concesionario siempre tiene derecho a probar que no es un bien afecto al objeto de la misma y que por tanto, no es un bien reversible.

De todo lo anteriormente expuesto, y resumiendo lo expresado por la doctrina nacional, se puede decir entonces que la reversión en las concesiones administrativas, responde a las

---

17 Véase la sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia en *Gaceta Oficial* N° 27.344 de 15 de enero de 1964, p. 203.336; y en *Gaceta Forense* N° 42, Caracas 1963, pp. 469-473.

18 Véase en *Gaceta Oficial* N° 29.577 de 6 de agosto de 1971.

19 La sentencia se publicó en *Gaceta Oficial* N° 1718 Extra de 20 de enero de 1975.

20 *Idem*, pp. 19-23.

siguientes notas características: *primero*, que se trata de una institución vinculada al régimen de las concesiones administrativas mediante las cuales el Estado otorga a un particular el derecho o privilegio de realizar una actividad que está reservada al Estado; *segundo*, que opera al finalizar el término de duración de la concesión (por cualquier causa, entre otras, en caso de rescate anticipado); *tercero*, que como el derecho concedido regresa al Estado, la reversión tiene por objeto asegurar el mantenimiento sin interrupción de la actividad concedida al extinguirse la concesión; *cuarto*, que por tanto, la misma se refiere exclusivamente a los bienes afectos a la concesión, es decir, aquellos destinados esencialmente o necesarios para continuar con la realización de la actividad concedida; *quinto*, implica que el concesionario debe transferir al Estado los bienes afectos al objeto de la concesión, es decir, destinados a la actividad concedida; y *sexto*, que dicha transferencia se debe producir sin que sea necesario pago alguno de indemnización de parte del Estado al concesionario (salvo lo que resulte aplicable cuando se trata por ejemplo, de un rescate anticipado de la concesión<sup>21</sup>). A lo anterior hay que agregar, como *séptima* característica, tal como se explica más adelante, que la transferencia de los bienes afectos a la concesión por vía de reversión sin pago de indemnización, no opera respecto de los bienes que el concesionario no hubiere amortizado totalmente durante el plazo de la concesión.

### 3. El ámbito de los bienes reversibles en las concesiones administrativas

En cuanto al alcance y sentido de la reversión en las concesiones administrativas, debe indicarse que al terminar la concesión por expiración del lapso de duración convenido (y además, por cualquier otra causa), dos tipos de bienes revierten al Estado: primero, los bienes del dominio público o de propiedad del Estado que se afectaron al desarrollo del objeto de la concesión, que deben devolverse al Estado junto con el derecho concedido u otorgado al concesionario; y segundo, los bienes que éste haya incorporado al desarrollo de las actividades objeto de la concesión para ejecutar dicho derecho concedido,<sup>22</sup> que también deben transferirse al Estado.<sup>23</sup> En el primer caso de bienes que siendo del Estado quedaron

---

21 El artículo 53 de la Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones de Venezuela de 1999, establece que en los casos de rescate anticipado de las concesiones por causa de utilidad o interés público, “procederá la indemnización integral del concesionario, incluyendo la retribución que dejare de percibir por el tiempo que reste para la terminación de la concesión,” debiendo establecerse en el pliego de condiciones de la concesión, “los elementos o criterios que servirán para fijar el monto de la indemnización que haya de cubrirse al concesionario.” *Gaceta Oficial* N° 5.394 Extra. del 25 de octubre de 1999.

22 Sobre esta situación dual, Roberto Dromi ha expresado en relación con la figura de la reversión en el derecho administrativo argentino, que si bien “los bienes estatales deben ser restituidos al Estado concedente, salvo disposición en contrario,” en cambio “los bienes particulares del concesionario afectados a la prestación del servicio, si las partes no estipulan cuál será el destino de ellos al extinguirse el contrato, seguirán perteneciendo al concesionario,” agregando que “No obstante, generalmente se pacta que esos bienes, al extinguirse la concesión, pasarán al dominio del Estado concedente con o sin indemnización en favor del concesionario.” Sobre esta figura, sin embargo, advierte Dromi que “es común que se denomine a esto "reversión" de cosas o bienes del contratista al Estado. Ahora bien, como los bienes aludidos nunca fueron del Estado, se presta a confusión decir que se revertirán a él. Por ello es más propio decir transferencia de bienes del contratante al Estado.” Véase Roberto Dromi *Tratado de Derecho Administrativo*, consultado en <http://uaiderechoadministrativo.wikispaces.com/file/view/TRATADO+DE+DER+ADMIN+DROMI.pdf/419922716/TRATADO+DE+DER+ADMIN+DROMI.pdf>

23 Es por ello que, Esteban Arimany Lamoglia indica que el fenómeno de la reversión se produce al extinguirse la concesión, con dos significados bien distintos: “a) Por un lado, dicho fenómeno designa la idea de vuelta a la Administración del derecho al ejercicio del servicio que hasta entonces había

afectos al derecho concedido, es decir, a la concesión para ser utilizados por el concesionario, concluida la concesión, el Estado los recupera totalmente junto con la reversión del derecho concedido.<sup>24</sup>

En el segundo caso, según se establezca en la ley que regula la materia o en el contrato de concesión, también deben traspasarse al Estado concedente – esta vez en concepto de reversión *stricto sensu* – los bienes adquiridos o construidos y utilizados por el concesionario y que han estado afectados a la actividad objeto de la concesión (es decir, del derecho concedido y que el Estado recupera), a los efectos de que, como antes se dijo, pueda asegurarse, si es el caso, que la Administración del Estado pueda continuar realizando directa o indirectamente la actividad concedida.<sup>25</sup>

---

ostentado el gestor del mismo, consolidándolo de este modo con la titularidad última que, en todo momento, aquélla retuvo; es, en definitiva, lo que podríamos denominar la reversión del título habilitante para el desarrollo de la actividad concedida. b) Por otro lado, bajo el mismo concepto de reversión, se alude al fenómeno traslativo, desde el concesionario a la Administración, de los derechos que el primero ostentó, durante todo el período concesional, sobre los elementos materiales adscritos a la explotación.” Véase Esteban Arimany Lamoglia, *La reversión de instalaciones en la concesión administrativa de servicio público*, Bosch Barcelona 1980, pp. 6-7. De la misma manera lo señala Ismael Mata, para quien el concepto de la reversión es utilizado para referirse a dos situaciones diferentes: “1º El regreso a la Administración de la explotación del servicio, es decir, el retorno del ejercicio, ya que la titularidad siempre estuvo en cabeza del Estado. 2º En segundo lugar, por reversión se entiende la transferencia al Estado de los bienes afectados a la explotación, en oportunidad de la extinción del título.” Véase Ismael Mata, “Régimen de los bienes en la concesión de servicios públicos,” en *Contratos Administrativos*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Editorial Ciencias de la Administración, División de Estudios Administrativos, Buenos Aires, 1999, pp. 296. Para el autor, sin embargo, cuando se trata de bienes aportados por el concesionario, “...carece de sentido expresar que revierten al Estado porque nunca le pertenecieron; lo correcto es decir que debe operarse su transferencia o cesión a favor del Estado”. En este mismo sentido se pronuncia Miguel Marienhoff en su *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III-B, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, pp. 632 y ss., para quien a pesar de que gramaticalmente se acepta la *reversión* para hablar también de las cosas o bienes del *cocontratante* que al finalizar la concesión han de pasar al dominio del Estado, lo propio es hablar de *transferencia*,

24 Véase por ejemplo lo indicado por Diego José Vera Jurado, “El régimen jurídico del patrimonio de destino en la concesión administrativa de servicio público, en *Revista de Administración Pública*, N° 109. Madrid, Enero-abril 1986, pp. 18 y sig. En relación con esto, en estricto sentido, como lo señaló Carretero Pérez: “Los bienes que la Administración afecta a la explotación, sean de dominio público o de propiedad privada de la Administración, estos bienes son de la Administración y no revierten, sino que cesa la posesión del concesionario, que debe devolverlos sin derecho a indemnización.” Véase Carretero Pérez, “La expropiación forzosa de concesiones,” en *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, N° 10, 1956, p 83.

25 Como también lo indica Gladis Vásquez Franco al referirse a la concesión de servicio público, “la reversión lleva consigo la obligación para el concesionario de entregar a la Administración concedente los bienes (obras instalaciones y demás elementos materiales) afectos al servicio, en las condiciones previstas en el clausulado concesional, de modo gratuito y en estado de conservación y funcionamiento adecuados, que permitan la continuidad del servicio. En el momento de la reversión la Administración ejerce el derecho de retorno y también el de recuperación, en relación con los bienes afectos al servicio concedido, que regresan a la esfera administrativa.” Véase Gladis Vásquez Franco, *La Concesión administrativa de servicio público en el derecho español y colombiano*, Edit. Temis, Bogotá 1991, p. 130. Por su parte, sobre la reversión al Estado de los bienes afectos a la concesión de servicio público véase también Marçal Justen Filho, *Teoria Geral das concessões de serviço público*, Dialética, Sao Paulo, 2003, p. 569; y sobre los bienes afectos a la concesión de bienes de dominio público, véase Rafael Fernández Acevedo, *Las concesiones administrativas de dominio público*, Thomson Civitas, Madrid

La reversión, por tanto, solo opera sobre estos bienes afectos a la actividad objeto de la concesión (por ejemplo, la explotación de una obra pública, la prestación de un servicio público, o la explotación de un bien del dominio público), que son los que permiten al Estado, si es el caso, poder continuar realizando la actividad concedida,<sup>26</sup> y sin los cuales la misma no podría continuar realizándose.<sup>27</sup> Esos son los bienes reversibles en las concesiones administrativas, por lo que en consecuencia, la reversión no opera respecto de bienes del concesionario que se destinen a otras actividades distintas a las que son el objeto específico de la concesión, que son los bienes propios no reversibles en las concesiones administrativas.

Conforme a lo anterior, por ejemplo, en materia de concesiones mineras, la reversión no opera respecto de bienes destinados a todas las otras actividades que puede desarrollar el concesionario que sean distintas a las que se refieren a la exploración y explotación de los minerales concedidos, los cuales, por tanto, son bienes no reversibles pues no son necesarios para que - si es el caso -, el Estado pueda seguir realizando la actividad de exploración y explotación concedida. Entre estos bienes no reversibles por estar destinados a otras actividades distintas de las que son objeto de la concesión minera, estarían por ejemplo, los bienes destinados a las actividades de manufactura o transformación industrial del mineral extraído que pueda realizar el concesionario. Ello es así, por supuesto, siempre

---

2007, pp. 419-420; y sobre la reversión de los bienes afectos a la explotación de la obra pública en los casos de concesiones de obra pública véase: Alberto Ruiz Ojeda, *La Concesión de Obra Pública*, Thompson Civitas, 2006, p. 719.

26 Como lo ha señalado Fernando Garrido Falla, esos bienes que revierten son aquellos es que "están de tal manera afectos a la concesión, que forman parte sustancial de ella" de tal forma, que "al finalizar el plazo por el que la concesión fue otorgada, tales bienes revierten a la "Administración concedente, precisamente por la misma razón de asegurar la continuidad del servicio, bien a cargo de la Administración (mediante explotación directa) o de nuevo concesionario." Véase Fernando Garrido Falla, "Efectos económicos de la caducidad de las concesiones administrativas," en *Revista de Administración Pública*, N° 45, Madrid 1964, pp. -235 – 237. Es la misma distinción que recoge Gladis Vásquez Franco, *La Concesión administrativa de servicio público en el derecho español y colombiano*, Edit. Temis, Bogotá 1991, p. 235

27 En tal sentido la Procuraduría General de la República en Dictamen emitido en 1972 sostuvo que "...la finalidad que se persigue con el otorgamiento de las concesiones es la prestación de una actividad que corresponde a la Administración," de allí "la preocupación de que los bienes afectos a las concesiones [al terminar las mismas] pasen a propiedad del Estado, porque sin ellos no se podría continuar prestando el servicio." Véase Dictamen N° 324, A.E. de 8 de marzo de 1972 en *20 Años de Doctrina de la Procuraduría General de la República 1962-1981*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1984, pp. 142 y ss. En el mismo sentido, Carlos García Soto ha señalado que con la reversión, por ejemplo, en las concesiones de servicio público, lo que se persigue es que al término del plazo de la concesión, el servicio "que el concesionario venía prestando siga operativo," para lo cual "es necesario que ciertos bienes afectos a la concesión no sean separados de ésta, sino que se mantengan a su servicio," por ser "indispensables para que la prestación sea viable," y para que la Administración pueda continuar explotándolo. Véase Carlos García Soto, "Reversión de bienes en el contrato de concesión," en la *Revista Derecho y Sociedad. Revista de los estudiantes de la Universidad Monteávila*, Caracas 2003, pp. 96, 99. En el mismo sentido puede consultarse a Manuel Rachadell, "Aspectos financieros de las concesiones," en Alfredo Romero Mendoza, (coordinador), *El régimen legal de las concesiones públicas. Aspectos jurídicos, financieros y técnicos*, EJV, Caracas 2000, p. 89; y Miguel Mónaco, "Destino de las Cláusulas de Reversión Incluidas en las Antiguas Concesiones para la Prestación de Servicios de Telecomunicación ante la Ley Orgánica de Telecomunicaciones," en la obra colectiva *Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani, Temas de Derecho Administrativo*, Vol. II, Colección Libros Homenaje del Tribunal Supremo de Justicia, N° 7, Caracas, 2002, pp. 127.

que dichas actividades no hayan sido específicamente declaradas como parte de las actividades reservadas al Estado, y por ello, que hayan sido objeto de la concesión.

Ahora bien, por lo que se refiere a los bienes reversibles, es decir, a los destinados a la realización de las actividades objeto de la concesión, y que el concesionario debe adquirir o construir, se estima que conforme al término de duración de la concesión que se establezca en el contrato de concesión, para el momento en que fenezca y se efectúe la reversión, el concesionario ya debe haber recuperado en forma total la inversión que tuvo que realizar. De lo contrario, en virtud del principio del equilibrio económico de los contratos administrativos o contratos del Estado,<sup>28</sup> ello podría generar para el concesionario, el derecho de solicitar se le indemnice por la parte no amortizada de los bienes en cuestión.<sup>29</sup> Lo anterior puede considerarse como un principio bien arraigado en el derecho administrativo venezolano, el cual incluso ha sido recogido en el derecho positivo, en concreto, en la Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones de Venezuela de 1999,<sup>30</sup> que excluye la aplicación del principio de la reversión de los bienes afectos por el concesionario a la obra o al servicio de que se trate, cuando los mismos “no hubieren podido ser totalmente amortizados” durante el plazo de la concesión (art. 48). En estos casos de bienes sujetos a reversión que no han sido completamente amortizados, en virtud del principio del equilibrio económico del contrato, para que ocurra su transferencia, el Estado tiene que cancelar al concesionario el monto equivalente a lo que faltase para la amortización.

Sobre esto, Manuel Rachadell ha observado, al analizar los aspectos financieros de las concesiones, que el tema del establecimiento del plazo de las concesiones está relacionado con el del tiempo de amortización de las inversiones que deba realizar el concesionario, particularmente en relación con los bienes afectos a la concesión y que están sujetos a reversión, de manera que cuando ésta opere al finalizar el plazo de la misma, las inversiones hayan sido debidamente amortizadas. Este principio que apunta hacia un beneficio del concesionario, observó Rachadell:

“se pauta en el último aparte de la Disposición Transitoria Decimoctava [de la Constitución de 1999] al disponer que “La ley establecerá en las concesiones de servicios públicos, la utilidad para el concesionario o concesionaria y el financiamiento de las inversiones estrictamente vinculadas a la prestación del servicio, incluyendo las mejoras y ampliaciones que la autoridad competente considere razonables y apruebe en cada caso”. Esta norma, que no tiene la naturaleza de disposición transitoria, lo que quiso decir es que la estructura de los precios o contraprestaciones que perciban los concesionarios de los usuarios o del ente concedente debe incluir tanto la utilidad como las sumas necesarias para la amortización de las inversiones que hagan aquéllos, las

---

28 Véase sobre el principio, Allan R. Brewer-Carías, “Algunas reflexiones sobre el equilibrio financiero en los contratos administrativos y la aplicabilidad en Venezuela de la concepción amplia de la Teoría del Hecho del Príncipe”, en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Año XIII, N° 65, Contraloría General de la República, Caracas 1972, pp. 86-93.

29 Véase en este sentido lo expresado por Miguel Marienhoff en su *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III-B, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, pp. 634 y ss.

30 *Gaceta Oficial* N° 5.394 Extra. del 25 de octubre de 1999.

cuales deben limitarse estrictamente a las vinculadas a (con) la prestación del servicio, incluyendo las mejoras y ampliaciones de los servicios que se convengan.”<sup>31</sup>

Agregó Rachadell en su comentario que “En definitiva, en la Disposición Transitoria se consagra, con menor amplitud, el mismo principio que aparecía en el artículo 38 del Decreto – Ley de 1994, y que fue suprimido en la reforma de 1999, conforme al cual: “El régimen económico financiero de la concesión debe permitir al concesionario la obtención de ingresos suficientes para que, en el plazo de la concesión, pueda cubrir los costos y obtener una remuneración justa y equitativa.”<sup>32</sup>

En conclusión, al extinguirse una concesión administrativa, según se establezca en la ley o en las cláusulas del contrato, la reversión solo opera en relación con los bienes afectados específicamente al desarrollo de la actividad que es el objeto de la concesión, de manera que si es el caso, el Estado pueda continuar realizándola utilizando dichos bienes. Esos bienes, que son los bienes reversibles, son los que el concesionario deben transferir a la Administración libres de gravamen,<sup>33</sup> siempre que hubiesen sido amortizados por el concesionario. Todos los otros bienes del concesionario, en general, se consideran como bienes no reversibles.

#### **4. Los principios relativos a la distinción entre bienes reversibles y no reversibles**

De todo lo anteriormente expuesto resulta que el otorgamiento de una concesión administrativa a través de la cual se permite a un concesionario la realización de una actividad o explotación reservada al Estado, implica, en principio, la necesidad de establecer la empresa que prestará el servicio o explotará el objeto de la concesión, a cuyo efecto debe proceder a instalar, organizar y poner en funcionamiento los medios materiales y técnicos precisos para ello. Ese conjunto de bienes que son esenciales para cumplir con el objeto de la concesión son, como se ha dicho, los bienes sujetos a reversión en las concesiones administrativas.

Además de esos bienes, por supuesto, el concesionario puede adquirir y utilizar otros bienes distintos, destinados a actividades conexas, que no son el objeto de la concesión, y que por tanto, no están sujetos a reversión. En relación con esta distinción entre los diversos bienes que puede tener el concesionario, Carlos García Soto ha indicado que:

“La reversión implica una entrega gratuita de bienes, libres de gravámenes, porque, mediante ella, sólo se entregarán aquellos que ya hayan sido amortizados y sean indispensables para la gestión del servicio; son los llamados de retorno. Los bienes propios del concesionario y no indispensables para la prestación de la obra o servicio, y por ello no afectos a la reversión no pueden pasar a manos de la Administración,

---

31 Véase Manuel Rachadell, “Aspectos financieros de las concesiones”, en Alfredo Romero Mendoza (Coord.), *Régimen Legal de las Concesiones Públicas. Aspectos Jurídicos, Financieros y Técnicos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 71-72.

32 *Idem*, p. 72.

33 Véase por ejemplo en Venezuela, Allan R. Brewer-Carías, “Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el derecho venezolano” en la obra Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y estudios de derecho administrativo*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Tomo VI, Caracas 1979, pp. 17-45. Dicho trabajo también se publicó en *Revista de Control Fiscal*, N° 94, Contraloría General de la República, Caracas 1979, pp. 61-84; y el libro: *Seminario Internacional sobre Derecho Urbano*, Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, Cali 1994, pp. 191-245.

y aquellos útiles a la reversión, más no indispensables deben ser pagados mediante indemnización por parte de la Administración.”<sup>34</sup>

En el régimen de las concesiones administrativas se distinguen, como se ha dicho, en general, dos tipos de bienes en posesión de los concesionarios: los bienes reversibles y los bienes no reversibles, teniendo en cuenta la afectación o no de los mismos a la realización del objeto de la concesión. Es en tal sentido que por ejemplo, Esteban Arimany Lamoglia ha distinguido los siguientes bienes generalmente involucrados en una concesión administrativa:

“Primero, están una serie de bienes “necesarios para el desarrollo de la actividad concedida, que la Administración exige y el particular se compromete a aportar. Forman parte integrante de la concesión y están afectos al servicio público [o a la explotación del derecho concedido objeto de la concesión], siguiendo el régimen exorbitante propio de esta clase de bienes.”

Segundo, están los bienes que “el concesionario suele incorporar voluntariamente a la empresa por él creada, bienes que no son necesarios ni útiles para la prestación del servicio [o la explotación del derecho concedido] [...] aunque de algún modo pueden complementarlo.” Este tipo de bienes “no forman parte integrante de la concesión, no pueden considerarse afectos a la misma, por lo cual su régimen será siempre el común. De igual modo, nunca están sujetos a reversión, la Administración - si está interesada en ellos - sólo puede adquirirlos mediando el consentimiento de su titular.”

Tercero, está un tercer grupo que está integrado por una serie de bienes, “útiles para la explotación, que el concesionario incorpora voluntariamente con vistas a la mejor prestación del servicio o [explotación del derecho concedido], excediéndose de sus obligaciones contractuales. [...] Es dudoso que este tipo de bienes deba considerarse como afecto a la concesión con el régimen privilegiado que tal situación comporta”<sup>35</sup>.

De esta clasificación, Lamoglia concluyó considerando que entre los bienes utilizados “de algún modo en la explotación de un servicio concedido, se encuentra un grupo - sin duda el más importante - de incorporación obligatoria para el [concesionario] y afecto indefectiblemente a la concesión” que son los indicados en primer lugar, que son los bienes reversibles, en el sentido de que “sólo dentro del mismo se da la sujeción a reversión.”<sup>36</sup> Se trata, en efecto, de los bienes afectos al objeto de la concesión, que son los necesarios, para la realización de las actividades inherentes a dicho objeto, como por ejemplo, la prestación del servicio público, la explotación de una obra pública, o a la explotación de un yacimiento minero.

En el mismo sentido fue que André de Laubadère estableció en materia de concesiones administrativas y en relación con el tema de la reversión, la clásica distinción entre los

---

34 Véase Carlos García Soto, “Reversión de bienes en el contrato de concesión,” en la Revista *Derecho y Sociedad. Revista de los estudiantes de la Universidad Monteávila*, Caracas 2003, p. 97.

35 Véase Esteban Arimany Lamoglia, *La reversión de instalaciones en la concesión administrativa de servicio público*, Bosch Barcelona 1980, pp. 53-54.

36 *Idem*, p. 55.

siguientes bienes: “1) *biens demeurant la propriété du concessionnaire*, 2) *biens de retour*, y 3) *biens de reprise*;<sup>37</sup> la cual fue en general seguida por toda la doctrina francesa.<sup>38</sup>

Conforme a esta clasificación, que en todo caso, conforme a lo explicado por de Laubadère debe establecerse en las cláusulas del contrato (*cahier des charges*), los primeros (bienes propios) son los bienes no reversibles, que son los adquiridos por el concesionario, que “no son parte integral de la explotación,” es decir, que no están afectados al objeto de la concesión. Los mismos permanecen en la propiedad del concesionario y solo podrían ser adquiridos por la autoridad concedente, mediando una indemnización. Los segundos (*biens de retour*) son los bienes reversibles, que son todos aquellos que son “parte integral de la concesión,” generalmente de carácter inmobiliario, afectados por el concesionario a la realización del objeto de la misma, por ejemplo, para la prestación del servicio, para la explotación de la obra pública o para la explotación del bien del dominio público concedido, y que son los bienes necesarios o imprescindibles para la continuación de la actividad concedida. Estos bienes pasan a la Administración sin pago de indemnización alguna al finalizar la concesión; y ello precisamente, según lo explicado por de Laubadère, es lo que los distingue de la tercera categoría (*biens de reprise*), que son aquellos bienes de propiedad del concesionario, que por su utilidad relacionada con la actividad concedida, la Administración puede decidir adquirir, mediando una indemnización.<sup>39</sup>

---

37 Véase André de Laubadère, *Traité des contrats administratifs*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Tomo III, Paris 1956, pp. 211-202.

38 Véase en el mismo sentido, más recientemente, lo expuesto por Jean-Marie Auby, Pierre Bon, Jean-Bernard Auby, Philippe Terneyre, siguiendo la misma distinción, así: “1° Bienes de retorno [*biens de retour*] son aquellos que, en virtud del pliego de condiciones [*Cahier de charges*], deben volver obligatoria y gratuitamente a la autoridad delegante al término del contrato. // En virtud de ese retorno obligatorio, estos bienes son considerados ab inicio como propiedad de la persona pública delegante. Tales bienes pueden formar parte del dominio público si cumplen las condiciones exigidas al efecto; si no, pasan a formar parte del dominio privado del delegante. // 2° Son *bienes de recuperación* [*biens de reprise*] aquellos con respecto a los cuales el contrato solo prevé una recuperación facultativa a la cual podrá proceder el delegante, si lo quiere, mediando indemnización. Mientras la recuperación no tenga lugar, esos bienes son propiedad del delegatario; no pueden pues formar parte del dominio público. // 3° Una última categoría consiste en los bienes propios del delegatario: los inmuebles que ha construido o adquirido con sus propios fondos. Estos bienes son de su propiedad: no forman parte del dominio público”. Véase Jean-Marie Auby, Pierre Bon, Jean-Bernard Auby, Philippe Terneyre, *Droit administratif des biens*, 5ª edición, Col. Précis de Droit Public et Science Politique, Dalloz, Paris 2008, p.108.

39 André de Laubadère, *Traité des contrats administratifs*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Tomo III, Paris 1956, pp. 211-222. La distinción formulada por de Laubadère también influyó, por ejemplo, en la doctrina en la doctrina española. Así, por ejemplo, Fernando Garrido Falla distinguió entre “1. Bienes reversibles (*biens de retour*), es decir, aquellos que por estar afectados al objeto de la concesión deben pasar a ser propiedad de la Administración concedente una vez que expire el plazo concesional.; 2. Bienes accesorios o de reversión indemnizable (*biens de reprise*), aquellos que, por su utilidad para la explotación del servicio, son de reversión facultativa para la Administración, pero debiendo pagar su precio al concesionario [...] y 3. Bienes de propiedad del concesionario: aquellos que no forman parte de los dos grupos anteriores.” Véase Fernando Garrido Falla, “Efectos económicos de la caducidad de las concesiones administrativas,” en *Revista de Administración Pública*, N° 45, Madrid 1964, pp. 235-237. Es la misma distinción que recoge Gladis Vásquez Franco, *La Concesión administrativa de servicio público en el derecho español y colombiano*, Edit. Temis, Bogotá 1991, 143-144. Por su parte, Eduardo García de Enterría, aparte de los bienes que son del concesionario y son no reversibles, distinguió otras dos categorías de bienes: primero, “los bienes que por estar afectos al

La anterior clasificación ha sido adoptada en Venezuela por la Procuraduría General de la Republica, como órgano de asesoría jurídica de la Republica. La Procuraduría, en efecto, luego de admitir que la reversión en la concesiones, “puede ser total o parcial, esto es, del conjunto de bienes (obras, instalaciones y demás elementos materiales) afectados al servicio, o solamente de determinados bienes especificados en las cláusulas de la concesión,”<sup>40</sup> precisó que para la determinación de los bienes reversibles “se requiere de una *cuidadosa distinción entre los diferentes bienes*” adoptando para ello, el mismo criterio seguido por la doctrina francesa, de bienes reversibles (*biens de retour*), que pasan al Estado sin compensación; y bienes no reversibles (*biens de reprise*; y *biens propres*) que solo pueden ser adquiridos por el Estado mediando indemnización, así:

“1. Bienes reversibles (*biens de retour*), es decir aquellos que deben pasar a ser propiedad de la autoridad concedente una vez extinguida la concesión.

Pertenecen a este grupo, en primer lugar, las obras e instalaciones que el concesionario se obligó a construir, los bienes aportados por el concesionario o adquiridos por cualquier título, de derecho público -expropiación- o de derecho privado (compraventa), necesarias o imprescindibles al funcionamiento del servicios público concedido.

Otro grupo estará constituido, por aquellas dependencias del dominio del Estado que fueron puestas a disposición del concesionario; éstos, más que objeto de reversión propiamente dicha, son bienes en que simplemente cesa la ocupación del concesionario, por el carácter de accesoriedad y que, en consecuencia, deben revertirse a la autoridad concedente.

2. Bienes de rescate (*biens de reprise*), aquellos que, tratándose de una reversión total, a juicio de la autoridad concedente, son útiles para la explotación del servicio. En esta categoría, el elemento esencial y determinante es la idea de afectación al servicio público.

En materia de reversión rigen, como señala Villar Palasi (ob. Cit. P. 758) el principio de la unidad pertenencial, según el cual las obras e instalaciones objeto de la reversión, se delimitan por su afectación al servicio público de que se trate, así como el principio de unidad reversional, por el cual todos esos bienes, revierten a favor del beneficiario, sin posible división.

3. Bienes propiedad del concesionario (*biens propres*): aquellos bienes que no forman parte de los dos grupos anteriores, es decir, los bienes adquiridos por el concesionario que no forman parte integrante -por adscripción o por destino- de la explotación del servicio público. Tales bienes podrá adquirirlos la autoridad concedente, mediando una indemnización.”<sup>41</sup>.

Conforme a lo antes expuesto, el signo común de todas las clasificaciones mencionadas, así como de la doctrina y jurisprudencia anotadas, es que los bienes reversibles en las concesiones administrativas son los bienes que al concluir el plazo de la concesión, están afectos al objeto de la misma, es decir, los bienes afectos a la ejecución de las actividades que constituyen el objeto del derecho concedido por la Administración al concesionario (que antes no tenía y que adquirió con la concesión), como por ejemplo, el derecho a explorar y explotar determinados yacimientos mineros, el derecho a prestar un

---

servicio deben ser entregados gratuitamente a la Administración concedente (*biens de retour*), salvo en el caso de que no hayan podido ser totalmente amortizados,” y segundo, “aquellos otros que por su utilidad para el servicio puedan revertir a la Administración, previo pago de su precio al concesionario (*biens de reprise*)” Véase Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Décimoquinta edición, Thompson Reuters-Civitas, Madrid 2011, p. 791

40 Véase Dictamen N° 325, de 22 de octubre de 1981 en *20 Años de Doctrina de la Procuraduría General de la República 1962-1981*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1984, pp. 164 y ss. En este mismo sentido véase Rafael Badell Madrid, *Régimen jurídico de las concesiones en Venezuela*, Caracas 2002, pp. 271.

41 *Idem*, pp. 164-165.

determinado servicio público, o a aprovechar un determinado bien del dominio público. En este último caso de las concesiones mineras, el derecho concedido es, en efecto, la exploración y explotación de minerales, por lo que los bienes que revierten al Estado a título gratuito solo son aquellos que se encuentran afectados a dichas tareas de exploración y explotación de los yacimientos. En ningún caso, por tanto, la reversión puede abarcar bienes que no estén afectos al objeto de la concesión otorgada o que el concesionario, por ejemplo, haya adquirido o construido durante el plazo de la concesión pero para ser destinados a actividades distintas a las que son objeto de la concesión administrativa, los cuales sin embargo pueden ser adquiridos por el Estado pero siempre mediando el pago de una indemnización.

#### **IV. EL RÉGIMEN DE LA REVERSIÓN CON ESPECIAL REFERENCIA A LA MATERIA DE HIDROCARBUROS Y MINERÍA**

##### **1. La tradición constitucional**

La institución de la reversión tiene una larga tradición en Venezuela, habiéndose regulado desde el siglo pasado, incluso en la Constitución, aun cuando en forma parcial y limitada.

En tal sentido, el artículo 70 de la Constitución de 1947 estableció lo siguiente:

“Art. 70. Las tierras adquiridas por nacionales o extranjeros en territorio venezolano y destinadas a la explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad al patrimonio de la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la respectiva concesión.”

Esta norma solo se refirió a la reversión de las “tierras adquiridas” y destinadas a la explotación de las concesiones, y específicamente, sólo de las concesiones mineras y de hidrocarburos reguladas en la Ley de Minas y en la Ley de Hidrocarburos.

Una disposición similar se recogió en la Constitución de 1961 en la cual se estableció que:

“Art. 103. Las tierras con destino a la exploración y explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización, alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión.”

Esta disposición no fue incluida en la Constitución de 1999, en la cual, sin embargo, se estableció la declaratoria general de que los yacimientos mineros y de hidrocarburos como bienes del dominio público, y por tanto, inalienables e imprescriptibles (art. 12).

##### **2. El régimen en las leyes especiales**

Aparte de las normas constitucionales, en el derecho venezolano, diversas leyes especiales destinadas a regular el régimen de las concesiones administrativas, también han incorporado en general disposiciones relativas al régimen de la reversión de bienes, y si bien en algunas de ellas se han establecido algunos principios, en general remiten a lo estipulado en el contrato de concesión. En relación con éstos, la cláusula de reversión se ha considerado como una cláusula obligatoria, en la cual debe regularse el alcance de la obligación para el concesionario de transmitir al Estado, libre de todo gravamen y en forma gratuita, los bienes afectos a la actividad objeto de la concesión una vez que ésta se

extingue por cualquier causa,<sup>42</sup> y siempre que los mismos hayan sido amortizados, lo que no abarca, por supuesto, los bienes que pueda haber adquirido o construido el concesionario destinados a otras actividades distintas a las que constituyen el objeto específico de la concesión.

Fue así que en la tradición legal venezolana, el régimen de la reversión vinculado con las concesiones administrativas desde antaño se estableció en diversas leyes especiales, ya derogadas, como en la Ley de Ferrocarriles de 1956,<sup>43</sup> y la Ley Forestal de Suelos y de Aguas de 1966,<sup>44</sup> Igualmente, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, reformada en 1989, entre las condiciones mínimas que debían contener los contratos de concesión de servicios públicos municipales y de exploración de bienes del Municipio, se previó “el traspaso gratuito al Municipio, libre de gravámenes, de todos los bienes, derechos y acciones objeto de la concesión, al extinguirse ésta por cualquier causa” (artículo 42.10).<sup>45</sup>

Por otra parte, más recientemente, con la Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones de 1999,<sup>46</sup> contrariamente a lo que generalmente se había previsto en las leyes mencionadas, el régimen de la reversión dejó de tener una base legal o estatutaria, y pasó a ser un régimen exclusivamente contractual, al disponer el artículo 48 de la misma que a efectos de la “reversión de obras y servicios,” el contrato de concesión debe establecer el plazo de la concesión, las inversiones que debe realizar el concesionario, y además, indicar “los bienes que por estar afectos a la obra o al servicio de que se trate, revertirán al ente concedente, a menos que no hubieren podido ser totalmente amortizadas durante el mencionado plazo,” de lo que resulta que son bienes no reversibles, todos aquellos bienes del concesionario que no estén afectos a la obra, servicio o explotación concedido.

La distinción deriva además, de las previsiones del artículo 60 de la misma Ley Orgánica al referirse a los “bienes incorporados a la concesión” y precisar, que “desde el momento de perfeccionarse el contrato de concesión, el concesionario tiene derecho al uso y goce de los bienes de dominio público o privado del ente concedente que sean destinados a la ejecución y desarrollo de las obras o servicios objeto de dicho contrato,” agregando que “los bienes o derechos que por cualquier título adquiriera el concesionario *para ser destinados a la concesión* pasarán a formar parte del dominio público desde que se

---

42 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Principios especiales y estipulaciones obligatorias en la contratación administrativa” en *El Derecho Administrativo en Latinoamérica*, Vol. II, Ediciones Rosaristas, Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá 1986, pp. 345-3789

43 El Artículo 9 de dicha Ley disponía que: “En caso de concesiones extinguidas por vencimiento del término de su duración, la Nación readquirirá sin pagar indemnización alguna, todos los derechos concedidos y se hará propietaria de todas las obras, material rodante, construcciones e instalaciones efectuadas durante la concesión.” Véase en *Gaceta Oficial* N° 25.425 de 7 de agosto de 1957. Sobre las cláusulas de reversión en las concesiones de servicio público, véase. *Doctrina PGR 1981*, Caracas, 1982, pp. 33-39; *Doctrina PGR 1972*, Caracas, 1973, p. 327.

44 En el artículo 92 de la Ley se previó que concluido el tiempo previsto para la concesión, “todas las obras que hubiere hecho el concesionario quedarán en beneficio de la Nación.” Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.004 de 25 de enero de 1966.

45 *Gaceta Oficial* N° 4.107 Extra de 15 de mayo de 1989. Las disposiciones se eliminaron de la nueva Ley Orgánica del Poder Público Municipal. *Gaceta Oficial* N° 6.015 Extra. de 28 de diciembre de 2010.

46 *Gaceta Oficial* N° 5.394 Extra. del 25 de octubre de 1999.

incorporen o sean afectados a las obras, sea por adherencia o por destinación” quedando “a salvo las obras, instalaciones o bienes que por *no estar afectados a la concesión permanecerán en el patrimonio del concesionario* según lo establezca el respectivo contrato.” Éstos últimos son precisamente los bienes no reversibles.

A continuación, en todo caso, nos referiremos al tema de la reversión en materia de concesiones administrativas, en particular en relación con el régimen derivado de la tradición constitucional, y con el establecido en las leyes de hidrocarburos y de minas.

### 3. La reversión en las concesiones de hidrocarburos

La Ley de Hidrocarburos de 1943<sup>47</sup> distinguió, en relación con las concesiones de hidrocarburos, cuatro clases de concesiones: de exploración y subsiguiente explotación (arts. 12 a 21); de explotación (arts. 22 a 27); de manufactura y refinación (arts. 28 a 31), y de transporte (arts. 32 a 37); habiendo establecido, en relación con cada una de ellas, la institución de la reversión; previsión que se estableció, por tanto, antes de que se estableciera la institución en el artículo 70 de la Constitución de 1947, en la siguiente forma:

“Art. 80. La Nación readquirirá, sin pagar indemnización alguna, las parcelas concedidas y se hará propietaria, del mismo modo, de todas las obras permanentes que en ellas se hayan construido.”

Sobre esta norma, y conforme el objeto de cada uno de las cuatro tipos de concesiones mencionadas (exploración, explotación, refinación o transporte), la Procuraduría General de la República estimo que para asegurar la explotabilidad por parte del Estado al terminar la concesión, “pasan al patrimonio nacional no solamente las parcelas (tierras) sino también las instalaciones permanentes, que son todos los bienes que forman parte integrante de la explotación del bien concedido.”<sup>48</sup>

El alcance del artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos posteriormente fue desarrollado, casi treinta años después, en la Ley de Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos de 1971<sup>49</sup>, que fue dictada antes de que se produjera la reversión de las concesiones de hidrocarburos que se habían otorgado en los años cuarenta, en la cual, en relación con los bienes reversibles en las concesiones de hidrocarburos, se enumeraron en su artículo 1º los siguientes bienes: “tierras, obras permanentes, incluyendo instalaciones, accesorios y equipos que formen parte integral de ellas; y los otros bienes adquiridos con destino o afectos a los trabajos de exploración, explotación, manufactura, refinación o transporte en las concesiones de hidrocarburos” (dependiendo, por supuesto, del tipo de concesión de que se trate), incluyendo además, salvo prueba en contrario, “cualesquiera otros bienes corporales o incorporeales adquiridos por los concesionarios.”

El mencionado artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos fue objeto de interpretación por la antigua Corte Suprema de Justicia en 1974 al resolver sobre la impugnación de la Ley de

---

47 La última reforma fue la de 29 de agosto de 1967. Véase en *Gaceta Oficial* N° 1149 Extra. de 15 de septiembre de 1967.

48 Véase Dictamen N° 324, A.E. de 8 de marzo de 1972 en *20 Años de Doctrina de la Procuraduría General de la República 1962-1981*, Tomo III, Vol. I, Caracas, 1984, pp. 141.

49 Véase en *Gaceta Oficial* N° 29.577 del 6 de agosto 1971. Véase en general sobre esta Ley: Aristides Rengel-Romberg, “El derecho de reversión en la legislación de minas e hidrocarburos”, en su libro: *Estudios jurídicos: estudios procesales, escritos periodísticos, pareceres jurídicos*, Academia de Ciencia Políticas y Sociales, Caracas 2003, pp. 283 y ss.

Bienes afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos de 1971, precisando que la reversión sólo operaba sobre las tierras y las obras permanentes construidas en el área de la concesión, destinadas a la explotación de la misma, es decir, afectas o con destino a las actividades objeto de la concesión.<sup>50</sup>

El dato esencial para calificar un bien como bien reversible ya para ese entonces era que formase “parte integral” de la concesión y que, por tanto, estuviese “destinado o afecto a los trabajos propios de los títulos concedidos,” es decir, del objeto de la concesión, teniendo en cuenta, como se dijo, que la Ley de Hidrocarburos distinguía cuatro clases de concesiones (de exploración y subsiguiente explotación; de explotación; de manufactura y refinación; y de transporte de hidrocarburos).

Por tanto, en relación con los bienes del concesionario que estuviesen destinados a otras actividades distintas al objeto de la concesión, cualquiera que fuese el mismo, estipuladas incluso en el contrato de concesión como “ventajas especiales,” los mismos debían considerarse como bienes no reversibles. La Ley de Hidrocarburos de 1943, en efecto, en el párrafo único de su artículo 5º, al prever la facultad del Estado para *estipular* ventajas especiales para la Nación con el solicitante en el contrato de concesión, estableció que las mismas podían consistir, entre otras, en “la obligación por parte del solicitante, de manufacturar o refinar, por sí mismo o por terceros, en plantas situadas en el territorio nacional, todos los productos que explote o parte de ellos,”<sup>51</sup> siempre que la concesión no fuera, en sí misma, una concesión de manufactura y refinación. En esos casos, por ejemplo, si se tratase de una concesión de explotación, los bienes destinados a cumplir con las obligaciones estipuladas en las ventajas especiales en materia de manufactura o refinación, no podían considerarse como bienes reversibles, pues no estaban destinados al objeto de la concesión que era la explotación.

#### 4. La institución de la reversión en la Ley de Minas de 1945

El régimen de la minería en Venezuela se consolidó con la sanción de la Ley de Minas de 1945,<sup>52</sup> en la cual se estableció el principio de que el Ejecutivo Nacional podía decretar la reserva de “la exploración y explotación de todas las sustancias” o minerales regulados en la Ley, o de alguna de ellas, en todo el territorio nacional o en determinadas zonas. En esos casos, dispuso el artículo 11 de la Ley que entonces no podían hacerse los “denuncios de las sustancias que hayan sido o fueren objeto de la reserva en los territorios o zonas que ella comprenda” pudiendo sólo otorgarse “concesiones respecto de tales reservas,” que podían ser las concesiones de exploración y subsiguiente explotación, y las concesiones de explotación (art. 174). En la Ley de 1945, se incorporó la previsión que permite identificar la “explotación” con la acción de extraer las sustancias minerales de los yacimientos, al precisar, su artículo 23, que “se entiende que la concesión esta en *explotación* cuando se *estuvieren extrayendo de esta las sustancias* a que se refiere la presente Ley, o *haciéndose lo necesario para lograr su extracción* mediante las obras que según el caso fueren apropiadas a este fin.”

---

50 La sentencia se publicó en *Gaceta Oficial* N° 1718 Extra de 20 de enero de 1975.

51 Artículo 5º, párrafo único de la Ley de Hidrocarburos de 13 de marzo de 1943. Semejantes previsiones estaban contenidas en las Leyes de 1922, 1925 y 1928 según refiere José Ramón Ayala en su obra *Epítome de Legislación y Derecho Minero Venezolano*, Caracas, 1945, Tomo II, pp. 68

52 Véase en *Gaceta Oficial* N° 121 Extra. de 18 de enero de 1945.

En relación con dichas concesiones de explotación, la Ley de 1945 también reguló la reversión en relación con las mismas, disponiendo en su artículo 61 lo siguiente:

“Artículo 61: La concesión que vuelva a poder del Estado pasa a éste libre de todo gravamen, y con todas las obras y demás mejoras permanentes que en ella hubiere, además de la maquinaria, útiles, enseres y materiales que se encuentren abandonados dentro del perímetro de la concesión.

Parágrafo Único. Para los efectos de este artículo y del 53, el abandono de dichos elementos se considerará efectivo:

- 1° Por no efectuar su retiro antes de haber renunciado a la concesión;
- 2° Por no efectuar su retiro antes del vencimiento del plazo porque fue otorgada la concesión, y
- 3° Por no efectuar su retiro antes de que se declare la caducidad a que se refiere el Artículo 55.”

De acuerdo con esta norma, lo que debía ser devuelto al Estado al extinguirse la concesión, era precisamente el derecho minero otorgado mediante la “concesión” (Título minero), y con ella, “todas las obras y demás mejoras permanentes que en ella hubiere.”

Como se ha dicho, las concesiones en la Ley de Minas, a diferencia de las diversas clases que se regulaban en la Ley de Hidrocarburos, eran básicamente concesiones de explotación que otorgaban el "derecho de explotación minera" (art. 13), por lo que la reversión operaba respecto de la “concesión” y respecto de los bienes afectos a la realización de las actividades inherentes a la explotación minera. Todos los otros bienes del concesionario que hubiesen estado destinados a otras actividades distintas a las actividades mineras de explotación, aun cuando estuviesen ubicados en el área de la concesión, no estaban sujetos a reversión, y por ello, los concesionarios tenían el derecho de retirarlos del perímetro de la concesión, una vez ésta terminada. Si el concesionario no retiraba dichos bienes, de acuerdo con el mencionado artículo 61 de la Ley, se presumía entonces, *juris tantum*, que los mismos eran bienes abandonados, y pasaban al Estado al término de la concesión.

De esta previsión resulta por tanto, la distinción legal entre bienes afectos a la actividad minera inherente al derecho de explotación otorgado con la concesión, que son los que revierten al Estado; y bienes destinados a otras actividades auxiliares o conexas, distintas a la explotación, que no eran parte del objeto de la concesión. Los primeros debía ser revertidos al Estado al extinguirse la concesión; y los segundos continuaban siendo propiedad del concesionario, y como se dijo, lo que exigía la Ley era que fueran retirados del perímetro de la concesión por el concesionario, para que no fuesen considerados como bienes abandonados.

Las previsiones sobre la reversión establecidas en el artículo 61 de la Ley de Minas se desarrollaron mediante normas reglamentarias establecidas en el Decreto N° 2039 del 15 de febrero de 1977,<sup>53</sup> en el cual el Ejecutivo Nacional estableció la reserva general a favor del Estado de la exploración y explotación minera de todos los minerales en todo el territorio nacional, previendo el principio de la reversión al extinguirse la concesión por cualquier su causa (Artículo 2, 5). Ello fue a su vez desarrollado por las normas de la Resolución N° 115 de 20 de marzo de 1990<sup>54</sup> del Ministerio de Energía y Minas contentivas de las “Normas para el Otorgamiento de Concesiones y Contratos Mineros,” y en la cual se precisó que los

---

53 Decreto N° 2039 del 15 de febrero de 1977, *Gaceta Oficial* N° 31.175 de 15 de febrero de 1990

54 *Gaceta Oficial* N° 34.448 de 16 de abril de 1990.

bienes que estaban sujetos a reversión eran “los bienes de la concesión” (en su artículo 19), siendo tales, los que el artículo 61 de la Ley de Minas identifica como “las obras y demás mejoras permanentes” afectos a la concesión, es decir, los destinados a la explotación minera.

Esta previsión de la Resolución N° 115 de 1990 es particularmente relevante en la materia, si se tiene en cuenta que las anteriores normas relativas a la misma como fueron la Resolución N° 528 de 17 de diciembre de 1986 (Normas para el Otorgamiento de Permisos de Prospección, Concesiones y Contratos Mineros)<sup>55</sup> y la Resolución N° 148 de 21 de marzo de 1978 (Normas para el Otorgamiento de Concesiones Mineras)<sup>56</sup>, eran más específicas al enumerar los bienes sujetos a reversión, incluyendo “las tierras, obras y demás mejoras permanentes, maquinaria, útiles, enseres y materiales, incluidos instalaciones, accesorios equipos, además de cualesquiera otros bienes *afectos a la concesión o utilizados en operaciones conexas o derivadas de ella.*” Como puede observarse, la indicada Resolución N° 115 de 1990 (Normas para el Otorgamiento de Concesiones y Contratos Mineros) volvió al criterio de distinción establecido en el artículo 61 de la Ley de Minas de 1945, limitando el ámbito de la reversión sólo a las “obras de la concesión,” así como a las “mejoras permanentes” de la misma.

## **5. La institución de la reversión en la Ley de Minas de 1999**

### **A. La Ley de Minas de 1999 y el régimen de su aplicación respecto de las concesiones otorgadas con anterioridad**

La Ley de Minas de 1999<sup>57</sup> derogó la de 1945 (artículo 136), con lo cual, a partir de su publicación, en principio, sus normas comenzaron a tener efecto y a aplicarse incluso a las concesiones mineras otorgadas con anterioridad (artículo 129). Es decir, conforme al principio *lex posterior derogat priori*, la Ley de Minas de 1999 derogó o modificó todas las previsiones de la Ley de Minas de 1945 que fueran contrarias a sus previsiones, salvo las excepciones precisas previstas en la propia ley de 1999.

A tal efecto, en el artículo 129 de la Ley de Minas de 1999 se establecieron las siguientes excepciones al principio de la aplicabilidad inmediata de la misma a las concesiones otorgadas con anterioridad: *primero*, el derecho a explotar las minas anteriormente otorgado, debía preservarse en cuanto a los minerales y forma de presentación, en los términos previstos en la concesión original; *segundo*, los nuevos impuestos establecidos en la Ley solo se aplicarían a los concesionarios después del transcurso de un año a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial*; *tercero*, la duración de las concesiones quedaba conforme al plazo que se había establecido en el título original de la concesión, contado a partir de la fecha de la publicación del Título Minero; y *cuarto*: los concesionarios quedaron obligados a mantener las ventajas especiales ofrecidas a la República en los títulos originales de las concesiones<sup>58</sup>

---

55 *Gaceta Oficial* N° 33.129 de 1 de junio de 1987.

56 *Gaceta Oficial* N° 2.210 Extra. de 6 de abril de 1978.

57 Véase en *Gaceta Oficial* N° 5.382 Extra. de 28 de septiembre de 1999.

58 La Sala Constitucional del Tribunal Supremo se pronunció expresamente, en su momento, en sentencia N° 37 del 27 de enero de 2004, sobre la constitucionalidad del mencionado artículo 129 de la Ley de

En consecuencia, por ejemplo, las concesiones que fueron otorgadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Ley de Minas de 1999, sus disposiciones se les comenzaron a aplicar a partir de su publicación, salvo en lo previsto en las excepciones del mencionado artículo 129.

## **B. El tratamiento de la reversión en la Ley de Minas de 1999**

Siguiendo la orientación de la Ley de Minas anterior, en la Ley de Minas de 1999 se reguló un solo tipo de concesión, expresando su artículo 25 que “las concesiones que otorgue el Ejecutivo Nacional conforme a esta Ley serán únicamente *de exploración y subsiguiente explotación*, y su duración no excederá de veinte (20) años, contados a partir de la fecha de publicación del Certificado de Explotación en la Gaceta Oficial.”

En relación a estas concesiones de exploración y subsiguiente explotación, la Ley de Minas de 1999 también reguló la figura de la reversión de los bienes adquiridos con destino a las actividades mineras concedidas, a cuyo efecto en el artículo 102 se dispuso lo siguientes:

“Artículo 102. Las tierras, obras permanentes, incluyendo las instalaciones, accesorios y equipos que formen parte integral de ellas, así como cualesquiera otros bienes muebles o inmuebles, tangibles e intangibles, adquiridos con destino a las actividades mineras, deben ser mantenidos y conservados por el respectivo titular en comprobadas condiciones de buen funcionamiento, según los adelantos y principios técnicos aplicables, durante todo el término de duración de los derechos mineros y de su posible prórroga, y pasarán en plena propiedad a la República, libres de gravámenes y cargas, sin indemnización alguna, a la extinción de dichos derechos, cualquiera sea la causa de la misma.”

Dicha norma se complementó con la del artículo 103 de la misma Ley que dispuso que:

“Artículo 103. El titular de derechos mineros deberá presentar al Ministerio de Energía y Minas un inventario detallado acerca de todos los bienes adquiridos, con destino a las actividades mineras que realice, afectos a ellas, bienes de los cuales no podrá disponer en forma alguna sin la previa autorización del Ministerio de Energía y Minas, dada por escrito”.

Estas previsiones de la Ley de Minas de 1999, por tanto, en materia de reversión de bienes, derogaron las previstas en la Ley de 1945,<sup>59</sup> precisando que la reversión de bienes procede sólo respecto de los bienes adquiridos por el concesionario “*con destino a las actividades mineras que realice*” en virtud de la concesión de exploración y explotación otorgada, que es el objeto de la misma. Todos los otros bienes adquiridos por el concesionario y no destinados a las actividades mineras otorgadas en la concesión, incluyendo las actividades auxiliares o conexas que no son parte del objeto de la concesión, no pueden considerarse como bienes que sean “reversibles.”

Estas actividades auxiliares y conexas de la minería, que no forman parte del objeto de la concesión minera, se han regulado en el artículo 86 de la Ley de 1999, al establecerse el ámbito de la potestad de control del Estado (vigilar e inspeccionar) en relación con las actividades de los concesionarios mineros, que no son sólo las actividades mineras que sean objeto de una concesión, sino las actividades que puedan realizar los concesionarios que sean distintas a las actividades mineras concedidas, que se denominan en la Ley como

---

Minas de 1999. Véase Caso: *Asociación Cooperativa Civil Mixta La Salvación SRL*, (Registro N° 00-1496), disponible en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Enero/37-270104-00-1496.htm>

59 La Ley de Minas de 1999, al derogar las previsiones sobre reversión de la Ley de Minas de 1945, también derogó tácitamente las previsiones en materia de reversión contenidas en la Resolución N° 115 de 1990, que fueran contrarias a sus normas.

actividades conexas o auxiliares de la minería y que son “el almacenamiento, la tenencia, el beneficio, el transporte, la circulación y el comercio de minerales. La norma en efecto, prevé lo siguiente:

“Artículo 86. El almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio de los minerales regidos por esta Ley, estarán sujetos a la vigilancia e inspección por parte del Ejecutivo Nacional y a la reglamentación y demás disposiciones que el mismo tuviera por conveniente dictar, en defensa de los intereses de la República y de la actividad minera. Cuando así convenga al interés público, el Ejecutivo Nacional podrá reservarse mediante decreto cualquiera de dichas actividades con respecto a determinados minerales.”

Esta distinción entre las actividades de explotación o extracción minera, y otras actividades conexas o auxiliares en materia minera, en las concesiones de explotación de minerales, deriva además, de otras previsiones de la propia Ley de Minas, como por ejemplo, las relativas al régimen tributario, y en particular, las que se refieren al “impuesto de explotación,” que grava o se causa precisamente solo por la “*extracción del mineral,*” que es la explotación, exigiendo que se pague “dentro los primeros quince (15) días continuos del mes siguiente *al de la extracción que lo cause.*” En el caso de la explotación de minerales, por tanto, el artículo 90.2 (c) de la Ley precisa además, que el valor comercial de la mina sobre el cual debe aplicarse el porcentaje para el cálculo del impuesto, debe incluir “los costos en que se incurra *hasta el momento en que el mineral extraído, triturado o no, sea depositado en el vehículo que ha de transportarlo fuera de los límites del área otorgada o a una planta de beneficio o refinación, cualquiera sea el sitio donde ésta se localice.*” Las actividades desarrolladas después de que el mineral extraído se deposite en los vehículos de transporte, son actividades conexas o auxiliares distintas de la explotación, que es el único objeto de la concesión, y que pueden realizarse tanto por el concesionario como por otras personas, dentro o fuera del área de la concesión, incluso mediante plantas industriales de beneficio o refinación.

Lo importante de la distinción legal establecida en estas normas entre las actividades que pueden realizar los concesionarios como consecuencia del objeto de la concesión y que son las reservadas al Estado, y las actividades conexas o auxiliares que también pueden realizar los concesionarios, distintas a las que son el objeto de la concesión, es que es el fundamento de la distinción respecto de los bienes diversos bienes del concesionario, y que son, por una parte, los afectados a la explotación minera (extracción del mineral) que son los bienes reversibles; y por la otra, los bienes destinados a otras actividades auxiliares y conexas, que son los bienes no reversibles.

La distinción que deriva de las norma antes citadas, entre las diversas actividades que pueden realizar los concesionarios, por supuesto, es sin perjuicio de que toda están sometidas a “la vigilancia e inspección” del Estado, lo cual también se encontraba previsto en la Ley de Minas de 1945. En todo caso, la disposición más precisa del artículo 86 de la ley de Minas de 1999, al regular las potestades de control del Estado, comenzó a regir con la entrada en vigencia de sus disposiciones, incluso respecto de las concesiones otorgadas con anterioridad, pues en todo caso se trata de una disposición de orden público, al regular las potestades de control del Estado, es una norma de orden público.

Se insiste, lo importante de la misma es la distinción que también se derivaba de la Ley de Minas de 1945,<sup>60</sup> entre las actividades que pueden realizar los concesionarios como consecuencia del objeto de la concesión (exploración y explotación de un yacimiento) y que son las reservadas al Estado, de otras actividades conexas o auxiliares que también pueden realizar los concesionarios, distintas a las que son el objeto de la concesión (como son las actividades de almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio de los minerales extraídos), y que pueden desarrollarse libremente aun cuando bajo “la vigilancia e inspección” del Estado mientras no se reserven al Estado. Por ello, esta previsión de orden público del artículo 86 de la Ley de Minas de 1999 es de importancia al momento de establecer la distinción entre los bienes reversibles de la concesión que son los afectos a objeto de la concesión (explotación de mineral), y los bienes no reversibles, que no están destinados al objeto de la concesión, y que por ejemplo están destinados al almacenamiento, la tenencia, el beneficio, el transporte, la circulación y el comercio de los minerales extraídos, que son bienes no reversibles y permanecen en propiedad del concesionario.

Sobre estos bienes no reversibles, por otra parte, debe observarse que en la Ley de 1999 se eliminó la previsión contenida en el artículo 61 de la Ley de 1945 en relación con la “presunción de abandono” respecto de bienes propiedad del concesionario no afectos a las actividades mineras objeto de la concesión, que sin embargo se consideraba que pasaban al dominio del Estado cuando no eran retirados oportunamente del perímetro de la concesión. En consecuencia, la posibilidad misma de que bienes no reversibles pudieran pasar a propiedad del Estado al término de las concesiones conforme a esa “presunción de abandono” no tiene aplicación alguna a partir de la entrada en vigencia de la Ley de 1999, aun cuando las concesiones hubiesen sido otorgadas con anterioridad.

### **C. La distinción entre la actividad minera concedida y las actividades mineras auxiliares y conexas.**

Por otra parte, debe indicarse que la mencionada distinción en materia de concesiones mineras, entre las actividades mineras que debe realizar el concesionario en cumplimiento del objeto de la concesión, como sería el caso de la explotación o extracción de determinado mineral en las concesiones de exploración y explotación; y las que puede realizar el concesionario fuera del objeto de la concesión, como actividades auxiliares o conexas, como es el caso de las actividades de “almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio de los minerales” reguladas en el antes mencionado artículo 86 de la Ley de Minas de 1999 (Título V: “De las actividades conexas o auxiliares de la minería”), y que es el fundamento de la distinción entre bienes reversibles, en el primer caso, y bienes no reversibles, en el segundo caso; también se encuentra en regulaciones vinculadas con la explotación minera, como las de hidrocarburos, donde se

---

<sup>60</sup> En la Ley de Minas de 1945, por ejemplo, se distinguía en las actividades de “exploración y explotación” de minerales que eran el objeto de las concesiones, de las actividades de “beneficio y transporte” de los minerales, que no era el objeto de la concesión. Ley de Minas de 1945, artículo 94.1. En todo caso, a los efectos del ejercicio de sus potestades de control, los concesionarios estaban obligados a informar al Ministerio de Energía y Minas sobre todas las actividades que realizasen, sin distinción entre aquellas que eran el objeto de la concesión, y las que eran auxiliares y conexas. Véase, Ley de Minas de 1945, artículos 94.6; 94.7.

distingue entre la “actividad primaria” en la explotación de los hidrocarburos, y las “actividades auxiliares o conexas” con la industria de los hidrocarburos.”

En efecto, en la Ley Orgánica de Nacionalización Petrolera de 1975,<sup>61</sup> y posteriormente, en la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001,<sup>62</sup> además de la posibilidad para las empresas privadas de participación en las “actividades primarias” de explotación petrolera que estaban reservadas al Estado mediante Convenios de Asociación o Empresas Mixtas (que sustituyeron al régimen de concesiones); los particulares y empresas privadas también podían participar y siguieron participando, en las actividades no reservadas de la industria o del comercio de los hidrocarburos, mediante convenios operativos, particularmente prestando servicios o realizando obras (actividades conexas) mediante contratos celebrados con las empresas del Estado<sup>63</sup>. Ese régimen de los hidrocarburos se reformó en posteriormente, en 2009, cuando se sancionó la Ley Orgánica que reserva al Estado bienes y servicios conexos a las actividades primarias de Hidrocarburos,<sup>64</sup> es decir, las actividades que antes no estaban reservadas, en particular, “los bienes y servicios, conexos a la realización de las actividades primarias previstas en la Ley Orgánica de Hidrocarburos” (Art. 1) que “anteriormente eran realizadas directamente por Petróleos de Venezuela, S.A., (PDVSA) y sus filiales, y que fueron tercerizadas, siendo esenciales para el desarrollo de sus actividades” (Art. 2). Con motivo de la reserva al Estado, la Ley partió de la misma distinción entre actividades primarias y actividades conexas o auxiliares.

La misma distinción se estableció más recientemente en materia de minería del oro, con motivo de la nacionalización de la misma efectuada mediante el Decreto Ley No. 8.413 de 23 de agosto de 2011, antes mencionado, en el cual se reservaron al Estado, tanto las “actividades primarias” como las “actividades conexas y auxiliares” al aprovechamiento del oro; y a cuyo efecto, se definieron como “actividades primarias, *la exploración y explotación de minas y yacimientos de oro,*” y como “actividades conexas y auxiliares, *el almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercialización interna y externa del oro,* en cuanto coadyuven al ejercicio de las actividades primarias” (artículo 2).<sup>65</sup>

---

61 Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, *Gaceta Oficial* N° 1769 Extra 29 de agosto de 1975.

62 *Gaceta Oficial* N° 37.323 del 13 de noviembre de 2001.

63 Incluso, a tal efecto, se dictó la Ley de Regularización de la Participación Privada en las Actividades Primarias Previstas en el Decreto N° 1.510 con Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos, en *Gaceta Oficial* N° 38.419 del 18 de abril de 2006.

64 *Gaceta Oficial* N° 39.173 del 7 de mayo de 2009

65 *Gaceta Oficial* N° 39.759 del 16 de septiembre de 2011. La Ley fue reformada mediante Decreto Ley No. 1395, *Gaceta Oficial* No. 6150 Extra de 18 de noviembre de 2014.

## V. EL RÉGIMEN DE LA REVERSIÓN APLICABLE A LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA

### 1. Las concesiones mineras de explotación

De acuerdo con la Ley de Minas tanto de 1945 como de 1999, lo que en general otorga el Ministerio de Energía y Minas<sup>66</sup> a las empresas concesionarios, son concesiones mineras para realizar actividades mineras reservadas al Estado, consistentes en la “exploración y explotación” de determinados minerales en determinadas áreas (parcelas) o yacimientos. En cuanto a “concesiones de explotación” las mismas consisten en el otorgamiento del derecho de excavar y extraer del yacimiento el mineral concedido, asignándose además al concesionaria en general, el derecho exclusivo “de extraer, dentro de los límites de la correspondiente parcela de explotación, el mineral concedido” (artículo 188 Ley de Minas de 1945) por el período indicado en las concesiones.

Pero además de las actividades de explotación concedidas, conforme a la texto que en general han tenido las concesiones y en cumplimiento de las Ventajas Especiales ofrecidas en general, los concesionarios también realizan operaciones distintas al objeto de las concesiones, a saber el procesamiento del material extraído y su comercialización, pudiendo incluso desarrollar complejos industriales para transformar el mineral en determinados subproductos.

### 2. Las concesiones mineras y el régimen de los bienes reversibles y no reversibles

Partiendo del principio de que las concesiones otorgadas por el Estado en materia minera, son “concesiones de explotación” de determinados minerales, siendo su objeto la extracción del mismo del yacimiento, en general, en los títulos mineros siempre se ha garantizado al concesionario el derecho exclusivo de *extraer y aprovechar* el mineral, con lo que queda claro su derecho exclusivo con exclusión de cualquier otra persona o empresa de esa actividad.<sup>67</sup>

Además, en general en materia de reversión, en lo Títulos Mineros ha sido común la previsión de un entendido de que las obras y demás mejoras permanentes, además de la maquinaria, útiles y materiales, incluyendo las instalaciones, accesorios y equipo y cualesquiera otros bienes **utilizados con destino al objeto de la concesión y que formen parte integral de ella**, sea cual fuere el título de adquisición, deben pasar en plena propiedad a la Nación libres de gravámenes o cargas, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión.

Estipulaciones de este tipo que imponen que todos los bienes adquiridos por el concesionario y utilizados con destino al objeto de la concesión – que era la “explotación”

---

66 El Ministerio de Energía y Minas se creó en 1976 en sustitución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos que había sido creado en 1950. En esta Opinión legal, utilizaremos la denominación común de “Ministerio de Energía y Minas” a pesar de que posteriormente, el Ministerio a cargo de la materia minera haya cambiado de denominación en 2005 (Ministerio de Industrias Básicas y Minería), en 2007 (Ministerio del Poder Popular para Industrias Básicas y Minería), y en 2014 (Ministerio del Poder Popular para Petróleo y Minería). Véase Allan R. Brewer-Carías et al., *Ley Orgánica de Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015.

67 En este mismo sentido, por ejemplo, el artículo 24 de la Ley de Minas de 1999 dispone que “La concesión minera confiere a su titular el derecho exclusivo a la exploración y explotación de las sustancias minerales otorgadas que se encuentren dentro del ámbito espacial concedido.” *Gaceta Oficial* N° 5.382 Extra. de 28 de septiembre de 1999. .

del mineral especificado, debían revertir al Estado, en todo caso, han respondido siempre a lo previsto en la Ley de Minas de 1999, antes referido, en el sentido de que la reversión solamente se refiere a los bienes “adquiridos con destino a las actividades mineras” que es lo que constituye el objeto de la concesión (explotación del mineral).

Como resultado de lo anterior, al extinguirse las concesiones mineras, solo los bienes adquiridos o utilizados por el concesionario para la realización de las actividades objeto de la concesión que es la explotación de determinado mineral, pueden considerarse como bienes reversibles. Al contrario, cualquier otro bien adquirido o utilizado por el concesionario para actividades distintas de la explotación del mineral concedido, como las auxiliares o conexas en los términos del artículo 86 de la Ley de Minas, debían considerarse como bien no reversible.

Entre esas otras actividades distintas al objeto de la concesión que es la explotación o extracción del mineral específico, en muchos casos, las Ventajas Especiales que se han estipulado en los contratos de concesión, han buscado por ejemplo, incorporar el valor agregado nacional para el beneficio o procesamiento del mineral, por ejemplo, mediante su refinación, manufactura o industrialización. En general, esas esas actividades no están o han estado reservadas al Estado, y por tanto, no solo no formaron parte del objeto de las concesiones mineras, sino que pueden ser desarrolladas libremente por el concesionario, y sin necesidad de requerimiento adicional excepto, por ejemplo, las autorizaciones administrativas que pudieran requerirse establecidas en la legislación sobre ordenación del territorio o conservación y protección del ambiente.

En cumplimiento de esas estipulaciones, por ejemplo, si el concesionario desarrolla un proceso industrial para la producción de determinados subproductos, construyendo por ejemplo, una planta de procesamiento de su exclusiva propiedad en el área de las concesiones, dicha instalación al igual que los bienes y la maquinaria adquirida y utilizada para la actividad industrial de procesamiento, no pueden ser consideradas como bienes reversibles, pues los mismos fueron adquiridos para un objeto distinto al objeto de las concesiones.

Adicionalmente, por ejemplo, los depósitos de los subproductos resultantes de la actividad industrial antes de la extinción de las concesiones, y que se encuentren en el sitio de las concesiones o en cualquier otro sitio, también son de la exclusiva propiedad del concesionario, y debe ser considerado como un bien no reversible.

### **3. La distinción entre actividad de explotación minera y las actividades auxiliares y conexas**

La distinción que antes se ha explicado y que está en la Ley de Minas, entre actividad de “explotación” minera que es el objeto de las concesiones mineras y las actividades auxiliares o conexas, también se ha regulado en general en el texto de los Títulos o concesiones las cuales como concesiones de explotación de determinados minerales, confieren al concesionario no sólo el derecho exclusivo de extraer el mineral, sino de aprovecharlo por periodo de tiempo de la concesión, dentro de sus límites, excluyendo, en esa forma, a cualquier otro particular.

A tal efecto, en general, en las cláusulas de los Títulos o concesiones mineras se agrega, además de las obligaciones de explotación, es decir, de extracción del mineral, algunas obligaciones por ejemplo para la realización por el concesionario de actividades de beneficio del mineral mediante el establecimiento de alguna industria vinculada con la

transformación del mineral objeto de la concesión, que por ejemplo impliquen la incorporación del valor agregado nacional por ejemplo, por metalurgia, refinación, manufactura o industrialización; o en otros casos a realizar actividades de aplicación industrial del mineral, mediante el aporte de la tecnología adecuada.

En esos casos, las actividades de desarrollo industrial así establecidas en los Títulos o concesiones, no constituyen el objeto de las concesiones mineras que es siempre la explotación del mineral específico otorgado, sino que se trata de actividades conexas o auxiliares que el concesionario tiene derecho a realizar en forma exclusiva, y que por ejemplo son equiparables a las actividades de “beneficio” del mineral extraído a que se refiere el artículo 86 de la Ley de Minas de 1999. Ese beneficio del mineral que por ejemplo se realice en alguna planta que el concesionaria establezca, es una típica actividad auxiliar o conexas con el objeto de la concesión, por lo que no sólo el subproducto que se produzca, es de la exclusiva propiedad del concesionario pues ello no constituye es objeto de la concesión, sino que los bienes destinados y utilizados para la realización de dichas actividades conexas o auxiliares, deben considerarse como bienes que no están sujetos a reversión conforme a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley de Minas, siendo de la exclusiva propiedad del concesionario.

#### **4. Las potestades de control del ente concedente respecto de las actividades del concesionario, y los Informes de actividades del concesionario**

El régimen antes mencionado sobre las actividades que pueden considerarse como “primarias,” como es la explotación del yacimiento del mineral concedido; y las que son actividades “auxiliares y conexas,” y sobre la distinción entre en bienes reversibles y no reversibles en las concesiones mineras, no cambia en forma alguna, por supuesto, por el hecho de que los Informes que el concesionario debe presentar ante la autoridad concedente, por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas, los cuales deben comprender siempre *todas las actividades* que el concesionario realice, sin distinción, y no sólo las que se refieren al objeto de la concesión. Es decir, dichos Informe se tienen que formular sin que en los mismos se distingan cuáles actividades son las que responden al objeto de la concesión, como actividades “primarias”; y cuáles son las actividades auxiliares o conexas. Y lo mismo ocurre con los Inventarios de bienes que el concesionario debe elaborar y que también está en la obligación de acompañar a dichos Informes, referidos a los bienes que adquiere o utiliza para todas las actividades que realice, y en los cuales, por tanto, no se discriminan aquellos bienes afectos a las actividades de explotación del mineral concedido, de los que puedan ser utilizados para actividades auxiliares o conexas.

En efecto, el régimen general relativo a los Informes sobre las actividades y a los Inventarios de bienes que los concesionarios deben presentar ante el Ministerio de Energía y Minas, como consecuencia de las potestades de control de la autoridad concedente, en esta materia está previsto en los Artículos 37 y 103 de la Ley de Minas, en los cuales se dispone lo siguiente:

“Artículo 37. El concesionario deberá informar mensual y anualmente, al Ministerio de Energía y Minas, acerca de las actividades cumplidas en los períodos respectivos, sin perjuicio de cualquier otra información que le exija dicho Ministerio. Los informes indicados se sujetarán a lo establecido en los reglamentos de esta Ley.”

“Artículo 103. El titular de derechos mineros deberá presentar al Ministerio de Energía y Minas un inventario detallado acerca de todos los bienes adquiridos, con destino a las actividades mineras que realice, afectos a ellas, bienes de los cuales no podrá disponer en forma alguna sin la previa autorización del Ministerio de Energía y Minas, dada por escrito.”

De estas normas, que son típicas normas de “orden público” establecidas para regular el ejercicio de facultades de vigilancia y supervisión por parte de la Administración Pública en relación con la ejecución de concesiones mineras, se destaca la obligación que se impone a los concesionarios mineros “de informar mensual y anualmente, al Ministerio de Energía y Minas, acerca de las actividades cumplidas en los períodos respectivos,” y de presentar al Ministerio de Energía y Minas “un inventario detallado acerca de todos los bienes adquiridos, con destino a las actividades mineras que realice, afectos a ellas,” previendo además que el concesionario “no podrá disponer en forma alguna [de ellos] sin la previa autorización del Ministerio de Energía y Minas, dada por escrito.”

Dichas previsiones legales fueron desarrolladas por el Reglamento de la Ley de Minas de 2001<sup>68</sup> al disponer en su artículo 33, en *primer lugar*, la obligación de los concesionarios de presentar mensualmente al Ministerio de Energía y Minas, “*un informe detallado de las actividades del concesionario* realizadas en el mes anterior,” con especificación de los aspectos *técnicos*, en especial sobre el material removido y extraído; y los *aspectos económicos*, con los estados financieros; y en *segundo lugar*, la obligación de presentar anualmente al Ministerio, “*un informe relativo a las actividades realizadas* en el año anterior,” que contenga los siguientes aspectos: *técnicos*, “tales como: producción y calidad del mineral producido, cumplimiento de ventajas especiales [...], inventario general de equipos pertenecientes a la concesión y contratados, procedimientos técnicos e industriales empleados para la explotación y beneficio de minerales,” y *económicos*, “tales como: estado financieros auditados, [...] volumen y valor de las ventas nacionales y externas según destino y comprador, [...] elementos del costo por etapas del proceso productivo.” Estas normas se aplican “sin perjuicio de lo establecido en la Ley de Minas, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables,” entre las cuales están las contenidas en las cláusulas de las concesiones, por lo que en la medida en que las mismas no fueran contrarias a las del Reglamento, también tendrían aplicación.

De estas normas resulta entonces que en la práctica y en relación los Informes mensuales o anuales que los concesionarios deben presentar ante el Ministerio de Energía y Minas a los efectos del ejercicio de sus facultades de supervisión y vigilancia, los mismos deben contener una relación detallada de absolutamente todas las actividades realizadas por los concesionarios, sin distinción alguna sobre su naturaleza u objeto, e independientemente de que se refieran al objeto mismo de las concesiones; y que a los mismos se anexe una lista de todos los bienes adquiridos y utilizados por el concesionario, sin distinción alguna sobre su naturaleza u objeto, e independientemente de que se trate de bienes reversibles o no reversibles.

---

68 Decreto N° 1.234 de 6 de marzo de 2001, en *Gaceta Oficial* N° 37.155 del 9 de marzo de 2001.

## **6. La situación y naturaleza de los bienes afectos a actividades conexas o auxiliares, así como de los productos o subproductos de las mismas**

Con base en esta distinción establecida en la Ley, por tanto, los bienes destinados o afectos al objeto de la concesión que es la explotación de mineral (recuérdese que la Ley de Minas define la explotación como la “extracción de las minas [de] las sustancias que la integran o hacer lo necesario para ello, con ánimo inequívoco de aprovechamiento económico de las mismas”), son los bienes reversibles; y en cambio, los bienes y equipos que son destinados por ejemplo a un proceso de aplicación industrial o de beneficio del mineral extraído, y que, por tanto, no son utilizados para el cumplimiento del objeto de la concesión, es decir, al no estar destinados al cumplimiento del objeto de las concesiones, son bienes que deben considerarse como bienes no reversibles.

Además, en relación con el mismo tema, tampoco podrían considerarse como bienes reversibles los minerales que ya se hubiesen extraído como consecuencia de la explotación, y que por ejemplo, al término de una concesión, quedasen en el sitio de la misma sin ser aún procesados los cuales quedarían como propiedad del concesionario al extinguirse la concesión, con fundamento en el artículo 546 del Código Civil que dispone que “el producto o valor del trabajo o industria lícitos... de cualquier persona, son propiedad suya, y se rigen por las leyes relativas a la propiedad en general y las especiales sobre estas materias.” Por tanto, el producto derivado del trabajo e industria desarrollados por un concesionario con ocasión del ejercicio de los derechos mineros que le fueron concedidos por el Estado (la explotación de una mina), como es el material extraído, en si mismo es de la propiedad del concesionario.

Además, conforme al artículo 552 del Código Civil, el concesionario también adquiere la propiedad de dicho mineral extraído o producido en la concesión en ejercicio de sus derechos mineros, que deben considerarse como “frutos naturales” que pertenecen “por derecho de accesión al propietario de la cosa que los produce” definiéndose como “frutos naturales” a “los que provienen directamente de la cosa, con o sin industria del hombre” como son precisamente “los productos de las minas o canteras.” En tal sentido, todos los minerales extraídos de la explotación de las concesiones, en ejercicio de los derechos mineros, son bienes que pertenecen al titular de los derechos mineros derivados de la concesión.

De ello se colige que si el mineral extraído por el concesionario de un yacimiento es de su propiedad, así como lo son los subproductos que deriven del beneficio de dicho mineral, al extinguirse las concesiones, dichos bienes siguen siendo de propiedad del concesionario, mientras no la ceda o abandone. Dichos bienes producidos por el concesionario, y que son de su propiedad, en consecuencia, conforme a la garantía del artículo 115 de la Constitución, no podían ser “adquiridos” por el Estado sino mediante el procedimiento de expropiación, y nunca por “ocupación” en aplicación del artículo 797 del Código Civil, que sólo se refiere a “las cosas *que no son de la propiedad de nadie*, pero que pueden llegar a serlo de alguien,” a cuyo efecto enumera por ejemplo, a “los animales que son objeto de la caza o de la pesca, el tesoro y las cosas muebles abandonadas.” Si el Estado se apropiase de ellos, se trataría de una confiscación pues el mineral extraído por el concesionario del yacimiento, aún no procesado, y los sub productos que por ejemplo haya producido en la

instalación industrial que haya establecido para procesar el mineral extraído, son propiedad del concesionario y no podían considerarse como en situación de “propiedad de nadie.”<sup>69</sup>

En efecto, el mencionado artículo 115 de la Constitución de 1999 establece la garantía del derecho de propiedad, disponiendo que solo “por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.” Para asegurar en la práctica administrativa estatal la vigencia de dicha garantía, la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública y social<sup>70</sup> precisa que la expropiación es un medio extraordinario de adquisición de la propiedad privada por parte del Estado, concebida como una institución de derecho público, “sometida por el legislador al cumplimiento de formalidades específicas”<sup>71</sup> mediante la cual el Estado actúa en beneficio de una casusa de utilidad pública o de interés social, “con la finalidad de obtener la transferencia forzosa del derecho de propiedad o algún otro derecho

---

69 Como lo ha destacado Roberto Dromi en relación con Argentina, en casos de caducidad de contratos de concesión “En principio, los bienes del particular afectados a la ejecución contractual, siguen perteneciéndole, excepto en aquellos casos en que se hubiera convenido que los bienes afectados a la prestación queden en manos del Estado (a título de dueño o con un derecho de uso precario hasta que concluya la ejecución), en los supuestos de caducidad del contrato, sin indemnización alguna en favor del contratista (CSJN, Fallos, 141:212). No habiéndose previsto en el contrato cláusula alguna en relación a los bienes del particular, si el Estado se apodera de ellos deberá indemnizar al contratista por su valor pues de lo contrario se trataría de un despojo, en mérito a lo establecido por el art. 17 de la Constitución, que tutela el derecho de propiedad, no sólo respecto de las cosas afectadas a la prestación del servicio público, sino también de las obras que haya realizado el contratista y de que se hubiera apropiado el Estado.// La CSJN ha expresado: "La declaración de caducidad no autoriza de por sí la ocupación por parte de la autoridad concedente de los bienes propios del concesionario afectados a la prestación de los servicios que constituyen el objeto de la concesión. Una cosa es la concesión, otra los bienes del concesionario por más que estén afectados del modo que se acaba de indicar. A estos últimos los ampara la inviolabilidad de la propiedad que, en principio, sólo cede ante la expropiación por causa de utilidad pública formalmente declarada y previa indemnización (art. 17, CN)" ("Compañía de Electricidad de Corrientes c/Provincia de Corrientes", Fallos, 201:432. En igual sentido "Bracamonte, Juan A., c/Provincia de Tucumán", Fallos, 204:626)." Véase Roberto Dromi *Tratado de Derecho Administrativo*, consultado en [http://uaiderechoadministrativo.wikispaces.com/file/view/TRATADO+DE+DER+ADMIN+DROMI.pdf](http://uaiderechoadministrativo.wikispaces.com/file/view/TRATADO+DE+DER+ADMIN+DROMI.pdf/419922716/TRATADO+DE+DER+ADMIN+DROMI.pdf).

70 Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en *Gaceta Oficial* No. 37.475, de 1 de julio de 2002 (La Ley reformó la anterior de 1947 publicada en *Gaceta Oficial* N° 22.458 de 6 de noviembre de 1947, que había sido modificada parcialmente por Decreto Ley N° 184 de 25 de abril de 1958, *Gaceta Oficial* N° 25.642 de 25 de abril de 1958).

71 Como lo precisó la Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación, de 29 de octubre de 1948, en *Compilación Legislativa 1948-1949*, Anuario 1948, página 789, ya en 1948, recién adoptada la Ley: “La expropiación es un medio extraordinario de adquirir, sometido por el Legislador al cumplimiento de determinadas formalidades; ella es una institución de derecho público en el cual no tienen aplicación los principios del derecho común [...] dada la naturaleza extraordinaria del derecho a expropiar, es de fundamental interés público el que se verifique la expropiación con estricta sujeción a las disposiciones de la ley que la reglamenta” y que con el procedimiento el Tribunal declare “la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad.” Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo, Volumen VI, La Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social*, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979,, páginas 394 s.

de los particulares, a su patrimonio, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización” (art. 2).<sup>72</sup>

Toda expropiación, por tanto, como lo ha expresado la antigua Corte Suprema de Justicia, “supone justa compensación,” de manera que en la expropiación, “la función del Juez se limita a la declaratoria de la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad, o algún otro derecho, al correspondiente avalúo, y al pago, puesto que toda expropiación supone una justa compensación.”<sup>73</sup>

La garantía de la propiedad, conforme a la Ley de Expropiación, por tanto, exige que el Estado deba pagar la justa compensación debida por la expropiación, no sólo para materializar la transferencia de la propiedad privada al Estado (art. 46), sino incluso para que el Estado pueda tomar posesión u ocupar los bienes a expropiar, al establecer como único mecanismo para poder efectuar la ocupación de los mismos mientras dura el juicio de expropiación, la denominada “ocupación previa” (artículo 56), la cual debe siempre ser decretada por el juez competente de la expropiación una vez iniciado el juicio de expropiación, mediando el previo avalúo del inmueble para establecer la justa compensación por una Comisión de Avalúos designada con la participación del expropiado (art. 19), cuyo monto debe necesariamente depositarse en el tribunal competente y ser puesto a disposición del expropiado, quien tiene el derecho de aceptar el monto como el pago de la justa compensación (art. 56).

Por tanto, se violaría abiertamente esta garantía de la propiedad desarrollada en la Ley de Expropiación, si al término de una concesión, el Estado procediera a tomar posesión y ocupar bienes no reversibles de un concesionario, sin decretar ni ejecutar la expropiación de los mismos, sin intervención judicial, sin realizar el avalúo del bien expropiado y sin pagar o depositar en el tribunal correspondiente y a la orden del expropiado el monto de la compensación. Ello, en realidad se configuraría como una confiscación prohibida en el artículo 116 de la Constitución.

---

<sup>72</sup> Ello lo ha ratificado más recientemente la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de 24 de febrero de 1965, en la cual expresó que la expropiación de bienes de propiedad privada debe desenvolverse “a través de un procedimiento especial cuyo objeto esencial es llegar a la transferencia de dominio del bien expropiado.” Véase, Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en *Gaceta Oficial* N° 27.676, de 24 de febrero de 1965, página 205.971, y también Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo, Volumen VI, La Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social*, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, páginas 348 ss.

<sup>73</sup> Véase, Sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia, de 10 de junio de 1968, en *Gaceta Forense* N° 60, 1968, páginas 173 s. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo, Volumen VI, La Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social*, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, páginas 374. En igual sentido, Sentencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia, de 29 de abril de 1969, en *Gaceta Forense* N° 64, 1969, páginas 133 s. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo, Volumen VI, La Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social*, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, página 427.

## VI. CONCLUSIONES GENERALES

Las concesiones administrativas son contratos públicos o contratos del Estado (contratos administrativos) mediante las cuales en Estado confiere a un concesionario un derecho que antes no tenía, que por tanto se crea con la concesión en cabeza del concesionario, por referirse a actividades reservadas al Estado en la Constitución o en las leyes.

Una de esas actividades reservadas al Estado es la explotación minera, por lo que para que un particular pueda realizarla tiene que obtener una concesión minera de parte del Estado. En consecuencia, la Ley de Minas regula las concesiones mineras mediante las cuales se otorga a los concesionarios la actividad de explotación de determinados minerales, entendiéndose por “explotación” conforme al artículo 58 de la Ley de Minas, la extracción de mineral del yacimiento concedido. Con base en ellas, los concesionarios adquieren por tanto, el derecho exclusivo de extraer determinado mineral, y además, el derecho de aprovecharlo.

De acuerdo con las previsiones del artículo 102 de la Ley de Minas, al extinguirse las concesiones, los bienes adquiridos por el concesionario con destino a la realización del objeto de la concesión, es decir, la explotación del mineral concedido, deben ser revertidos al Estado, libres de todo gravamen. Esos son, en los términos de la mencionada norma de la Ley de Minas, los bienes que pueden ser considerados como bienes reversibles en dichas concesiones de explotación.

De acuerdo con lo dispuesto en la misma norma de Ley de Minas, además, los concesionarios pueden realizar otras actividades distintas de las actividades concedidas, es decir, de las actividades de explotación del mineral, que se pueden considerar como actividades auxiliares o conexas con la minería.

En este último caso, los bienes adquiridos por el concesionario para ser utilizados en la realización de estas otras actividades distintas de la explotación del mineral concedido, como son las actividades de “almacenamiento, tenencia, beneficio, transporte, circulación y comercio de los minerales” que enumera el artículo 86 de la Ley de Minas, los bienes afectos a las mismas son bienes no reversibles, por lo que al extinguirse las concesiones, permanecen como propiedad del concesionario,

Lo mismo debe decirse respecto del mineral extraído del yacimiento respectivo en ejecución del objeto de las concesiones, que no ha sido procesado para el momento de la extinción de las concesiones, y además, de los productos y subproductos procesados por el concesionario, que también deben considerarse como bienes no reversibles, quedando como propiedad del concesionario conforme a lo regulado en el Código Civil.

New York, agosto 2015.

### BIBLIOGRAFÍA

- Arimany Lamoglia, Esteban, *La reversión de instalaciones en la concesión administrativa de servicio público*, Bosch Barcelona 1980,
- Auby, Jean-Marie; Bon, Pierre; Auby, Jean-Bernard; Terneyre, Philippe, *Droit administratif des biens*, 5ª edición, Col. Précis de Droit Public et Science Politique, Dalloz, Paris 2008.
- Ayala, José Ramón, *Epítome de Legislación y Derecho Minero Venezolano*, Caracas, 1945, Tomo II,
- Badell Madrid, Rafael, *Régimen jurídico de las concesiones en Venezuela*, Caracas 2002
- Badell Madrid, Rafael, *Régimen de las concesiones de servicios públicos y obras públicas nacionales*, en <http://www.badell-grau.com/?pag=29&ct=189>;

- Brewer-Carías, Allan R., *Administrative Law in Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2013.
- Brewer-Carías, Allan R., *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo, Volumen VI, La Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social*, Ediciones del Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979.
- Brewer-Carías, Allan R., et al., *Ley Orgánica de Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2015.
- Brewer-Carías, Allan R., “Algunas reflexiones sobre el equilibrio financiero en los contratos administrativos y la aplicabilidad en Venezuela de la concepción amplia de la Teoría del Hecho del Príncipe”, en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Año XIII, N° 65, Contraloría General de la República, Caracas 1972, pp. 86-93.
- Brewer-Carías, Allan R., “Principios especiales y estipulaciones obligatorias en la contratación administrativa” en *El Derecho Administrativo en Latinoamérica*, Vol. II, Ediciones Rosaristas, Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá 1986.
- Brewer-Carías, Allan R., “Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el derecho venezolano” en la obra Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y estudios de derecho administrativo*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Tomo VI, Caracas 1979, pp. 17-45; en *Revista de Control Fiscal*, N° 94, Contraloría General de la República, Caracas 1979, pp. 61-84; y el libro: *Seminario Internacional sobre Derecho Urbano*, Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, Cali 1994, pp. 191-245.
- Brewer-Carías, Allan R., “Notas sobre el régimen jurídico general de las concesiones administrativas en Venezuela,” en *Libro Homenaje a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos*, Facultad de Derecho y la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2013, pp. 61-101, y en *Revista El derecho. Diario de Doctrina y Jurisprudencia. Administrativo*, Universidad Católica Argentina, N° 13.290. Año LI, Buenos Aires 31 de julio de 2013, pp. 1-8.
- Carretero Pérez, “La expropiación forzosa de concesiones,” en *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, N° 10, 1956.
- Cassagne, Juan Carlos, *Tratado de derecho administrativo*, Séptima edición actualizada, Lexis Nexis, Tomo II, Buenos Aires, Consultado en: <http://www.cubc.mx/biblioteca/libros/Cassagne,%20Juan%20C%20-%20Derecho%20Administrativo%20T%20II.pdf>
- Dromi, Roberto, *Tratado de Derecho Administrativo*, consultado en <http://uaiderechoadministrativo.wikispaces.com/file/view/TRATA-DO+DE+DER+ADMIN+DROMI.pdf/419922716/TRATADO+DE+DER+ADMIN+DROMI.pdf>.
- Fernández Acevedo, Rafael, *Las concesiones administrativas de dominio público*, Thomson Civitas, Madrid 2007, pp. 419-420;
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Décimoquinta edición, Thompson Reuters-Civitas, Madrid 2011.
- García de Enterría, Eduardo, “El dogma de la reversión de las concesiones,” en *Dos Estudios sobre la Usucapión en Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1974.
- García Soto, Carlos “Reversión de bienes en el contrato de concesión,” en la *Revista Derecho y Sociedad. Revista de los estudiantes de la Universidad Monteávila*, Caracas 2003.
- Garrido Falla, Fernando, “Efectos económicos de la caducidad de las concesiones administrativas,” en *Revista de Administración Pública*, N° 45, Madrid 1964.
- Hernández Mendible, Víctor R., “La concesión de servicio público y la concesión de obra pública,” en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, Universidad Central de Venezuela, N° 113, Caracas 1999, pp. 53-91.
- Justen Filho, Marçal, *Teoria Geral das concessões de serviço público*, Dialética, Sao Paulo, 2003
- Laubadère, André de, *Traité des contrats administratifs*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Tomo III, Paris 1956.
- Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III-B, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970.

- Mata, Ismael, “Régimen de los bienes en la concesión de servicios públicos,” en *Contratos Administrativos*, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Editorial Ciencias de la Administración, División de Estudios Administrativos, Buenos Aires, 1999
- Mónaco, Miguel, “Destino de las Cláusulas de Reversión Incluidas en las Antiguas Concesiones para la Prestación de Servicios de Telecomunicación ante la Ley Orgánica de Telecomunicaciones,” en *Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani, Temas de Derecho Administrativo*, Vol. II, Colección Libros Homenaje del Tribunal Supremo de Justicia, N° 7, Caracas, 2002
- Rachadell, Manuel, “Aspectos financieros de las concesiones,” en Alfredo Romero Mendoza, (coordinador), *El régimen legal de las concesiones públicas. Aspectos jurídicos, financieros y técnicos*, EJV, Caracas 2000.
- Rengel-Romberg, Aristides , “El derecho de reversión en la legislación de minas e hidrocarburos”, en *Estudios jurídicos: estudios procesales, escritos periodísticos, pareceres jurídicos*, Academia de Ciencia Políticas y Sociales, Caracas 2003.
- Romero Mendoza, Alfredo (coordinador), *El régimen legal de las concesiones públicas. Aspectos jurídicos, financieros y técnicos*, EJV, Caracas 2000.
- Ruiz Ojeda, Alberto, *La Concesión de Obra Pública*, Thompson Civitas, 2006.
- Vásquez Franco, Gladis, *La Concesión administrativa de servicio público en el derecho español y colombiano*, Edit. Temis, Bogotá 1991.
- Vera Jurado, Diego José, “El régimen jurídico del patrimonio de destino en la concesión administrativa de servicio público, en *Revista de Administración Pública*, N° 109. Madrid, Enero-abril 1986, pp. 18 ss.
- 20 Años de Doctrina de la Procuraduría General de la República 1962-1981*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1984.